

”Sosialklienter skal  
også stå opp om morran”

*Arbeids- og inkluderingsminister  
Bjarne Håkon Hanssen til Dagbladet (9/11/05)*

# Kvalifiseringsprogrammet

- *rett medisin mot sosialhjelpsavhengighet?*

**Mariann Deila Bryn**



**Masteroppgave**

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

22.05.08



## FORORD

Masteroppgaven er skrevet som del av et prosjekt i Gruppe for inkluderende velferd (GIV) ved Høgskolen i Oslo (HiO). GIV skal bidra med økt kunnskap om hva som fører til og hva som forhindrer fattigdom og sosial eksklusjon. Prosjektet jeg har deltatt i er om bruk av kunnskap i utforming av sosialpolitikk overfor langtidsmottakere av sosialhjelp. Oppgaven evaluerer argumentasjonen for og innholdet i regjeringens siste store satsing for å avskaffe fattigdom i Norge – kvalifiseringsprogrammet. Oppgaven kan leses som et innspill om viktige utfordringer som evalueringsforskere, regjeringen og praktikere i Nav bør ha spesielt fokus på i iverksettingen og oppfølgingen av programmet.

Først vil jeg takke for det sjenerøse stipendet fra GIV som har gjort det økonomisk mulig for meg å skrive masteroppgaven. Jeg vil også gi en stor takk til prosjektleder og hovedveileder Simon Innvær (H-07/V-08) for tett oppfølging og en meget lærerik og konstruktiv veiledning. Takk til biveileder Tore Hansen for nyttige innspill.

Takk til Roar Andreas, som også har skrevet oppgave for GIV, for nyttige utvekslinger av ideer, inspirasjon og støtte underveis. Jeg er også svært takknemlig for de mange hyggelige og oppmuntrende frokostene, lunsjene og middagene med gode studievenner på Blindern - Roar, Alexander, Vigdis, Linn og Ingvild – jeg kommer til å savne dere! Takk til André for verdifull korrekturlesing i siste innspurt. Til slutt vil jeg takke min tålmodige og flotte ektemann, Bjarne, som støttet meg da jeg bestemte meg for å si opp jobben og pendle til Oslo for å ta denne mastergraden. Uten ham hadde ikke dette vært mulig.

Antall ord i oppgaven: 27638

Mariann Deila Bryn

Porsgrunn, mai 2008



# Innhold

<b>FORORD.....</b>	<b>3</b>
<b>INNHold .....</b>	<b>5</b>
<b>FORKORTELSER BRUKT I OPPGAVEN .....</b>	<b>9</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>11</b>
1.1 OM SOSIALHJELPSAVHENGIGHET .....	11
1.2 PROBLEMSTILLING .....	12
1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING .....	14
<b>2. BAKGRUNN.....</b>	<b>15</b>
2.1 “SOSIALKLIENTER SKAL OGSÅ STÅ OPP OM MORRAN” .....	15
2.2 SOSIALHJELP PÅ DAGSORDEN .....	16
2.2.1 <i>Feilslått optimisme</i> .....	17
2.2.2 <i>Fra automatisering til vilkår</i> .....	18
2.2.3 <i>En ny politikk tar form</i> .....	19
<b>3. TEORI OG METODE .....</b>	<b>21</b>
3.1 VALG AV METODE OG EMPIRI .....	21
3.2 TOULMIN-MODELLEN .....	23
3.2.1 <i>Hvorfor studere argumentasjon?</i> .....	24
3.2.2 <i>Tidligere bruk av Toulmin</i> .....	26
3.3 REKONSTRUKSJON AV ARGUMENTASJON .....	28
3.3.1 <i>Standpunktet</i> .....	29
3.3.2 <i>Informasjonen</i> .....	29
3.3.3 <i>Begrunnelsen</i> .....	30
3.3.4 <i>Underbyggingen</i> .....	31
3.3.5 <i>Vilkår</i> .....	32
3.3.6 <i>Nyansering</i> .....	33
3.3.7 <i>Inndeling i argumentkjeder</i> .....	35
3.4 EVALUERING AV ARGUMENTASJON .....	36
3.4.1 <i>Ugyldige argumenter</i> .....	37
3.5 METODISKE FELLER I TOULMIN-MODELLEN .....	38
3.6 FORDELER MED TOULMIN-MODELLEN .....	41
<b>4. REKONSTRUKSJONEN.....</b>	<b>43</b>
4.1 STRUKTURERING AV REGJERINGENS ARGUMENTER .....	43

---

4.2	STANDPUNKTET .....	43
4.2.1	<i>Virkemidlene .....</i>	44
4.2.2	<i>Inngangskriterier .....</i>	45
4.3	INFORMASJONEN .....	46
4.3.1	<i>Sosialhjelpsmottak som problem.....</i>	47
4.3.2	<i>Høye barrierer til arbeidsmarkedet .....</i>	49
4.3.3	<i>Manglende individuelle ressurser.....</i>	50
4.4	BEGRUNNELSER OG UNDERBYGGING.....	52
4.4.1	<i>Arbeidslinjen i fokus.....</i>	52
4.4.2	<i>Penger som lokkemiddel .....</i>	53
4.4.3	<i>Tilgang og innhold.....</i>	55
4.5	METODISKE BETRAKTNINGER.....	57
<b>5.</b>	<b>EVALUERINGEN.....</b>	<b>59</b>
5.1	STANDPUNKT PÅ PRØVE .....	59
5.2	VILKÅRENE .....	59
5.3	ARBEID SOM MÅL OG MIDDEL.....	60
5.3.1	<i>Usikre forskningsresultater.....</i>	61
5.3.2	<i>Holdbarhet og relevans.....</i>	65
5.4	HØYERE STØNAD SOM MOTIVASJON .....	68
5.4.1	<i>Om nivået på stønaden.....</i>	68
5.4.2	<i>Vilje som forklaringsfaktor .....</i>	70
5.4.3	<i>Holdbarhet og relevans.....</i>	75
5.5	TILGANGEN TIL PROGRAMMET .....	77
5.5.1	<i>En svak rettighet.....</i>	78
5.5.2	<i>Holdbarhet og relevans.....</i>	83
5.6	RETTE TIL ET TILPASSET PROGRAM .....	84
5.6.1	<i>En svak lovforankring .....</i>	85
5.6.2	<i>De ressursvake i bakevja .....</i>	86
5.6.3	<i>Uklar brukermåling .....</i>	90
5.6.4	<i>Arbeid inn, aktivisering ut.....</i>	92
5.6.5	<i>Uklare ansvarsforhold .....</i>	94
5.6.6	<i>Holdbarhet og relevans.....</i>	96
5.7	HVA ER ALTERNATIVET? .....	98
<b>6.</b>	<b>KONKLUSJON .....</b>	<b>100</b>
6.1	RETT MEDISIN?.....	100
6.1.1	<i>Hovedfunn .....</i>	101
6.1.2	<i>Erfaringer med Toulmin-modellen.....</i>	104
6.2	VEIEN VIDERE .....	105

---

<b>KILDELISTE.....</b>	<b>107</b>
<b>VEDLEGG: REKONSTRUKSJON .....</b>	<b>119</b>





## **FORKORTELSER BRUKT I OPPGAVEN**

<b>Arbdir</b>	Arbeids- og velferdsdirektoratet
<b>FFA</b>	Forum for arbeidstrening
<b>FFO</b>	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
<b>FK</b>	Fylkeskommune
<b>FM</b>	Fylkesmannen
<b>FO</b>	Fellesorganisasjonen
<b>HOD</b>	Helse- og omsorgsdepartementet
<b>HT</b>	Statens helsetilsyn
<b>IMDI</b>	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
<b>K</b>	Kommune
<b>KS</b>	Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorg.
<b>LO</b>	Landsorganisasjonen i Norge
<b>Mølla k-senter</b>	Mølla kompetansesenter
<b>NETF</b>	Norsk ergoterapeutforbund
<b>NHSL</b>	Norsk helse- og sosiallag, Nordland
<b>NTL</b>	Norsk tjenestemannslag
<b>SHdir</b>	Sosial- og helsedirektoratet
<b>V-alliansen</b>	Velferdsalliansen



# 1. INNLEDNING

## 1.1 Om sosialhjelpsavhengighet

Sosialhjelpsavhengighet har vært gjenstand for stor politisk debatt de siste årene. Økonomisk sosialhjelp er ment som en midlertidig og kortvarig minimumsløsning for personer som har prøvd alle andre muligheter for å bli selvhjulpne. Likevel er en del mennesker blitt avhengig av sosialhjelp over lang tid. Enkelte er ”fanget” i inntektsfattigdom ved at de har hatt sosialhjelp som hovedinntektskilde i årevis – stikk i strid med ordningens intensjon. Langvarig mottak av sosialhjelp blir sett på som en stor sosialpolitisk utfordring for velferdsstaten (Lorentzen 2007:5; Wel m.fl. 2006:100). Derfor har myndighetene gått til kamp mot problemet. Fra siste halvdel av 1990-tallet har det vokst fram et nytt policyregime som har som mål å avskaffe fattigdommen i Norge gjennom en styrking av arbeidslinjen (Wel m.fl. 2006:2). Som prinsipp går arbeidslinjen ut på at offentlige stønadsordninger ikke skal gi passiv økonomisk støtte, men stimulere stønadsmottakerne med aktive og kvalifiserende tiltak som skal sette klientene i stand til å komme ut i vanlig jobb (Kjellebold 1995:16; Wel 2006:2). Den praktiske politikken er blitt mer insentivbasert, og det stilles i større grad krav til mottak av offentlige penger (Lødemel 1997:23). Optimismen til politikken er stor, og tunge ressurser er plassert i tiltak rettet mot langtidsmottakerne.

Den siste store og langsiktige politiske satsingen som skal løse sosialhjelpsproblemet er et kvalifiseringsprogram som ble innført i november 2007. Langvarige sosialklienter skal stimuleres til å bli arbeidsdyktige og selvhjulpne gjennom aktivisering, kvalifiseringstiltak og arbeidsmarkedsprogrammer (Wel m.fl. 2006:4). Kvalifiseringsprogrammet er ”[...] regjeringens viktigste nysatsing for å bekjempe fattigdom”, uttalte arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen (Ap) under lanseringen i fjor (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2/11/07).

## 1.2 Problemstilling

Målet for oppgaven er å studere utformingen av kvalifiseringsprogrammet med fokus på regjeringens argumentasjon. Regjeringens hovedstandpunkt er at kvalifiseringsprogrammet vil redusere sosialhjelpsavhengighet gjennom å kvalifisere målgruppen for arbeid. Dette standpunktet utfordres både av berørte parter i den politiske beslutningsprosessen og av forskningsbaserte erfaringer på området. Analysen tar sikte på å avdekke eventuelle brister i argumentasjonen som truer sannsynligheten for at kvalifiseringsprogrammet når målet om å få sosialhjelpsavhengige i arbeid. Problemstilling er:

### ***Er regjeringens argumentasjon for kvalifiseringsprogrammet holdbar og relevant?***

Argumentasjonens holdbarhet og relevans blir evaluert etter kriterier i Stephen Toulmins argumentasjonsmodell, et argumentasjonsteoretisk verktøy som står sentralt i statsvitenskapelig litteratur om policyanalyse<sup>1</sup> (Baldersheim 2007a;Dunn 2004, 1990,1982;Gasper 2000;Ball 1994;Voss 2006). Målet er å gjøre en kritisk evaluering og drøfting av utformingen av et tiltaksprogram som det er knyttet store forventninger til. Regjeringen anslår å bruke omkring 1,3 milliarder kroner per år på kvalifiseringsprogrammet som på lengre sikt forventes å gi innsparinger i form av flere mennesker i arbeid og færre på økonomisk sosialhjelp (St.meld.nr.9 (2006-2007):21). Omkring 17 000 langtidsmottakere av sosialhjelp er lovet en vei ut av inntektsfattigdom. Bare i 2008 har arbeids- og inkluderingsministeren et mål om å tilby program til 5500 personer (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 14/4/08).

Gruppen inntektsfattige<sup>2</sup> i Norge er ikke stor i forhold til i andre land (West Pedersen 2002:17). Det betyr ikke at problemet er enkelt å løse – tvert imot.

---

<sup>1</sup> Policyanalyse er en tilnærming til faget offentlig politikk der siktemålet ikke bare er å beskrive og forklare årsaker og konsekvenser av offentlige tiltak, men også å forbedre kvaliteten på offentlig politikk. Det overordnede målet er å produsere kunnskap som er nyttig for å løse praktiske problemer (Baldersheim 2007a).

<sup>2</sup> Norske myndigheter forholder seg til et relativt fattigdomsbegrep. Regjeringen bruker nå OECDs definisjon av fattigdom, som er å ha mindre enn 50 prosent av medianinntekten i Norge.

Fattigdomsgruppen i Norge er heterogen og sliter med store og sammensatte problemer (ibid.). Spørsmålet er hvor realistisk det er at et arbeidsrettet kvalifiseringsprogram vil nå fram til de svakeste sosialhjelpsmottakerne med størst barrierer til arbeidslivet.

En argumentasjonsanalyse etter Toulmin-modellen legger til rette for en systematisk identifisering og kritisk vurdering av begrunnelsene for innføringen av kvalifiseringsprogrammet. Analyseverktøyet bidrar videre til å identifisere og vurdere hvilke fakta og observasjoner regjeringen underbygger begrunnelsene sine med. Modellen legger i tillegg til rette for identifisering av *andre* interessenters motargumenter. Evalueringen drøfter i hvilken grad motforestillingene utfordrer og svekker troverdigheten til regjeringens argumentasjon. På bakgrunn av dette vil analysen kunne avdekke uholdbare og irrelevante begrunnelser, manglende sammenheng i argumentasjonen, problematiske forutsetninger og andre svakheter i utformingen som kan ha praktiske implikasjoner for iverksettingen og effektene av tiltakene. Følgende forskningsspørsmål står sentralt:

- Hvordan begrunner regjeringen sitt standpunkt om at kvalifiseringsprogrammet vil redusere sosialhjelpsavhengighet?
- Hvilke motargumenter og forutsetninger utfordrer troverdigheten til regjeringens standpunkt?

Denne studien fokuserer på de tidlige fasene i en politisk beslutningsprosess. I første fase blir et problem satt på dagsorden. Deretter blir politikken formulert og vedtatt. Videre i prosessen blir politikken iverksatt, vurdert, tilpasset, videreført og avsluttet (Baldersheim 2007a). Oppgaven gir en kort redegjørelse av hvordan sosialhjelpsproblemet kom på dagsorden, mens analysen er konsentrert om formulerings- og vedtaksfasen. Studien er avgrenset slik både av hensyn til masteroppgavens tids- og plassomfang, og fordi kvalifiseringsprogrammet nylig er

---

begynt iverksatt og det derfor er tidlig å si noe særlig om de siste fasene i prosessen. I tillegg passer formulerings- og vedtaksfasene bra for en argumentasjonsanalyse, siden debatt, overtalelse og forhandlinger i stor grad kjennetegner denne delen av prosessen. Regjeringens mål er å overbevise opposisjon og berørte parter om at kvalifiseringsprogrammet er det beste alternativet, og uenige parter får mulighet til å si sitt - før et vedtak blir gjort.

### 1.3 Oppgavens oppbygning

Kapittel 2 i oppgaven beskriver kort hva kvalifiseringsprogrammet går ut på og gir en redegjørelse av bakteppet for den nye sosialhjelpspolitikken i Norge. Kapittel 3 presenterer Toulmin-modellens framgangsmåte og drøfter dens fordeler og ulemper. I kapittel 4 blir regjeringens argumentasjon for kvalifiseringsprogrammet rekonstruert, før den blir evaluert etter Toulmin-modellens kriterier i kapittel 5. Kapittel 6 oppsummerer og konkluderer analysefunnene.

## 2. BAKGRUNN

### 2.1 “Sosialklienter skal også stå opp om morran”

”Mitt budskap er [...] at sosialklienter også skal stå opp om morran. De skal ut for å delta i samfunnet”, uttalte arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen (Ap) i et intervju med Dagbladet (9/11/05), like etter at de rødgrønne overtok regjeringsmakten høsten 2005. To år etter markerte den samme ministeren iverksettingen av kvalifiseringsprogrammet – en tiltakspakke som har som overordnet mål å få langtidsmottakere av sosialhjelp ut i arbeid.

Kvalifiseringsprogrammet skal treffe en målgruppe som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og som ikke får tilstrekkelig hjelp av eksisterende tilbud. Personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, samt ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden kan søke om å få delta i kvalifiseringsprogram. Tiltakene i programmet skal være arbeidsrettede og bidra til at flere langtidsmottakere av sosialhjelp blir kvalifisert for arbeidsdeltakelse. Kvalifiseringen skal skje gjennom tett oppfølging og individuell tilrettelegging som forplikter.

Arbeidslinjen er et bærende prinsipp i programmet, som innebærer en tro på at arbeidsdeltakelse er det beste virkemiddel for å løfte mennesker ut av fattigdom. Målet er selvforsørging gjennom arbeid, forankret i mottoet ”Gjør din plikt, krev din rett”. Ansvarliggjøring og aktivisering, rettigheter og plikter er begrep som hører sammen i retorikken om arbeidslinjen (Kildal 1999 i Velvin 2007:9).

*Rettighetene* i programmet innebærer blant annet at deltakerne får en høyere stønad enn økonomisk sosialhjelp. Stønaden er standardisert og ikke behovsprøvd som sosialhjelpen. I tillegg er inntekten skattbar, med de rettigheter det fører med seg. Den kanskje viktigste ”gulroten” er innholdet i tiltakene. De er ment å representere en mer inkluderende arbeidslinje, ved at spekteret av tiltak skal være bredere, mer fleksibelt

og bedre tilrettelagt for den enkelte (St.meld.nr.9 (2006-2007):218). Kvalifiseringsprogrammet skal bestå av arbeidsmarkedstiltak, men kan også kombineres med motivasjons- og mestringskurs, arbeidstrening, medisinsk behandling og andre tiltak som støtter opp under deltakernes overgang til arbeid.

*Pliktene* i kvalifiseringsprogrammet innebærer ansvarliggjøring, blant annet ved at deltakerne er med og utformer en individuell plan. Hvis den enkelte ikke oppfyller pliktene i programmet, for eksempel ved ikke å møte opp på tiltakene, risikerer deltakeren avkorting i stønaden eller at man mister plassen i programmet.

Kvalifiseringsprogrammet ble iverksatt 1. november 2007 i kommuner som har etablert Nav-kontorer. Alle kommuner skal ha på plass Nav-kontor og kvalifiseringsprogram innen utgangen av 2010. Detaljene i utformingen av og argumentasjonen for kvalifiseringsprogrammet vil bli redegjort for i oppgavens analysekapitler.

Først er det nyttig å sette kvalifiseringsprogrammet inn i en større historisk sammenheng. En kort redegjørelse av hvordan sosialhjelp kom på dagsorden sier også noe om hvorfor politikerne i dag har så sterk tro på arbeidslinjeprinsippet i sosialpolitikken.

## 2.2 Sosialhjelp på dagsorden

Kvalifiseringsprogrammet er et uttrykk for en ny og langsiktig endring i sosialpolitikken som begynte på 1990-tallet. Etter en sterk økning i antall sosialhjelpsmottakere på 1970- og 1980-tallet, la politikerne om til en strengere sosialhjelpspolitik. Sosialtjenesteloven ble revidert, og kommunene fikk tilgang til å stille vilkår om arbeid for mottak av sosialhjelp (Lødemel 1997:24). Innstrammingen er blitt beskrevet som et resultat av en feilslått optimisme i etterkrigstiden:



## 2.2.1 Feilslått optimisme

Da landet skulle bygges opp igjen etter andre verdenskrig, trodde politikerne at fattigdommen var knyttet til det kapitalistiske klassesamfunnet, og at den ville dø ut av seg selv etter hvert som et blandingsøkonomisk velferdssamfunn ble utviklet (Terum 1996:60-61, Terum 2003:54). Politikken ble dermed formet basert på et syn om at fattigdom var et sykdomstegn ved samfunnet, og ikke et uttrykk for problemer hos den enkelte (ibid.). Resultatet ble Lov om sosial omsorg i 1964. Bruken av ordet ”omsorg” i navnet på loven var ikke tilfeldig, men symboliserte en ideologisk endring (Terum 1996:66). Lovgiverne så på den nye sosialomsorgsloven som et klart brudd med den gamle fattiglovtradisjonen, der fattigdom ble sett på som selvforskyldt og var forbundet med stigma og skam. Den nye politikken var drevet fram av et ønske om å humanisere den offentlige hjelpen til de fattigste (Hagen og Lødemel 2004:211; Terum 1996:77; Kjellvold 1995:18). Målet med hjelpetilbudet var ikke lenger bare å hindre mennesker fra å havne i nød gjennom pengeutbetalinger, men å sette den enkelte i stand til å sørge for seg og sine (Terum 1996:66). Med profesjonelt, faglig arbeid skulle den enkelte veiledes og behandles ut av problemene (Hagen og Lødemel 2003:229-230). Sosialhjelpen, slik vi kjenner den i dag, ble etablert. Hjelpen ble behovsprøvd og skulle være individuelt tilrettelagt gjennom faglig skjønn (Terum 1996:69,83).

Forventningene tidlig på 1960-tallet var at forbruket av sosialhjelp skulle avta og ville bli liggende på et meget lavt nivå. Slik gikk det ikke. På tross av høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og en stor utbygging av de statlige trygdene gikk ikke etterspørselen etter sosialhjelp ned, men begynte gradvis å stige (Terum 2003:23). Antallet sosialklienter økte jevnt gjennom 1970-tallet, men langt sterkere gjennom 1980-tallet. Klientveksten nådde toppen i 1993, da det ble registrert 177 000 sosialhjelpstilfeller. Til sammenligning var det 60 000 tilfeller i 1980 og 30 000 i 1966. Tendensen på 1980-tallet var at mottakerne fikk støtte i stadig lenger tid, til tross for at ordningen var ment å være en midlertidig ytelse (ibid.:25-26). Politikerne begynte å etterlyse en strengere politikk.

### **2.2.2 Fra automatisering til vilkår**

Mot slutten av 1980-tallet spredte det seg en forståelse av at kommunene hadde en for liberal praktisering av sosialhjelp, og at de selv var medvirkende til at arbeid ikke ble et naturlig førstevalg for mange mottakere (Lødemel 1997:24). På denne tiden var sosialhjelpsutbetalingene i stor grad automatisert ved at penger ble utbetalt regelmessig til mottaker meldte fra om endringer i den økonomiske situasjonen. Andre årsaker som også ble fremhevet var høy arbeidsledighet og endringer i familiestrukturen. Ungdom i alderen 18 til 30 år sto for den største delen av økningen i antall mottakere. Flertallet av disse var arbeidsføre, men arbeidsløse uten rett på arbeidsledighetstrygd. Den innsikten var trolig en medvirkende årsak til politikkskiftet som oppsto på 1990-tallet.

Politikken dreide i retning strengere kontroll og strammere krav til mottak av pengestøtte (ibid). Vilkår for mottak av sosialhjelp ble brakt på banen som et legitimt virkemiddel. Et forslag fra et utvalg i Oslo kommune i 1990 fikk stor betydning for den videre politikkkutforming. Utvalget ville "[...] pålegge arbeidsføre sosialhjelpsmottakere å utføre arbeid for bydelen [...]", og la til grunn - uten videre dokumentasjon - at "[...] en stor andel av sosialhjelpsmottakerne er fullt eller delvis arbeidsføre". Utvalget regnet med at krav om arbeidsinnsats kunne stilles til mellom 30 og 60 prosent av klientene (Lødemel 1997:25; Kjellelvold 1995:18).

Våren 1991 kom forslaget om arbeidsplikt for sosialhjelpsmottakere. Det ble utgangspunktet for lov om sosiale tjenester to år senere, som markerte starten på en ny sosialpolitisk epoke. Den nye loven åpnet for at sosialtjenesten kunne kreve at stønadsmottakeren arbeidet som motytelse for pengehjelpen. Ved eventuelle brudd på vilkårene, fikk kommunene adgang til å kutte i bistanden. Intensjonen i den nye sosialtjenesteloven var at bruk av vilkår kun skulle brukes av hensyn til den enkelte klient. Arbeid for sosialhjelp skulle virke kvalifiserende og bidra til gjøre sosialklienter selvhjulpne (Kjellelvold 1995:18-20).

---

### 2.2.3 En ny politikk tar form

Fra midten av 1990-tallet ble fokuset på kvalifisering for å fremme arbeidsdeltakelse stadig viktigere i sosialhjelpspolitikken. To politiske satsinger står sentralt for den nye politikken: Utjamningsmeldinga (St.meld.nr.50 (1998-99) lagt fram av Bondevik I-regjeringen, og Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld.nr.6 (2002-2003) initiert av Bondevik II-regjeringen.

Utjamningsmeldinga (St.meld.nr.50 (1998-99):Kapittel 9) rettet fokuset mot de dårligst stilte i samfunnet - personer med varige og sammensatte levekårsproblemer. Det ble pekt på at antallet langtidsmottakere av sosialhjelp økte og at konsekvensen for mange var varig inntektsfattigdom (Lødemel og Johannessen 2005:26). Utjamningsmeldinga påpekte at "[...] dei aller fleste har opplevd ei betring av levekåra dei siste ti åra, men at enkelte grupper har vorte hengande etter" (St.meld.nr 50 (1998-99:Kap. 9). Meldingen er blitt beskrevet som et resultat av et generelt stort fokus på økende levekårsforskjeller i Norge, et tema som ble satt på dagsorden både i samfunnsforskningen, pressen og politikken i forkant av og under stortingsvalgkampen i 1997 (Johannessen 2000:17-18 i Rosenvold 2007:59;Seim 2006:261-262). I Utjamningsmeldinga ble det bestemt at de offentlige ordningene måtte forbedres for å motvirke den negative utviklingen i levekårsforskjellene (Rosenvold 2007:60). Bondevik I-regjeringen signaliserte at de ville satse på en "mykere arbeidslinje" – med målrettede tiltak for grupper som det ordinære arbeidsmarkedet ga lite rom for. Det betydde mer fleksible og tilrettelagte ordninger for å støtte opp under overgangen til arbeid. De fleste tiltakene forespeilet samarbeid og tett oppfølging.

"Forskjells-Norge" ble et sentralt tema også i valgkampen i 2001. Kampen mot fattigdom som da ble varslet resulterte i at Bondevik II-regjeringen to år etter lanserte en egen tiltaksplan mot fattigdom for perioden 2002-2005 (St.meld.nr.6 (2002-2003). Én av de viktigste sidene ved Tiltaksplan mot fattigdom var samarbeid mellom sosialetaten i kommunene og Aetat gjennom bruk av arbeidsmarkedstiltak (Lødemel og Johannessen 2005:27). Tiltakene i Fattigdomsmeldinga syntes å bygge videre på

den brede arbeidslinjen med omstillings- og arbeidsmarkedstiltak særlig til utvalgte grupper. Arbeidslinjen ble presentert som det beste virkemiddelet for å hjelpe også de aller mest utsatte gruppene (Rosenvold 2007:111). I tillegg til innføringen av tiltaksplanen ble det bestemt å satse mer på forskning på fattigdom (Seim 2006:266).

I samme tidsrom økte erkjennelsen av at tjenesteapparatet trengte reformering for å oppnå en bedre gjennomføring av arbeidslinjen og for å kunne gi et mer individuelt tilpasset tilbud. Målene var å få færre på trygd og flere i arbeid, samt en mer brukerrettet og effektiv velferdsforvaltning (Lødemel og Johannessen 2005:27; NOU (2004:13):9). Våren 2005 ble proposisjonen om Ny arbeids- og velferdsforvaltning vedtatt i Stortinget (St.prp.nr.46 (2004-2005), som la grunnlaget for Nav-reformen.

I kjølvannet av Nav-reformen la regjeringen fram en stortingsmelding som samler alle virkemidlene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Virkemidlene i Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen (St.meld.nr.9 (2006-2007) retter seg mot personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet eller er i ferd med å falle ut (ibid.:15). Kvalifiseringsprogrammet er ett av flere virkemidler for å nå målet om økt sysselsetting og ble lansert som det tiltaket som skal hjelpe de aller svakeste på arbeidsmarkedet: Langtidsmottakere av sosialhjelp (St.meld.nr.9 (2006-2007:218).

Før innholdet i kvalifiseringsprogrammet blir ytterligere gjort rede for, vil fremgangsmåten for analysen bli gjennomgått og drøftet.

### **3. TEORI OG METODE**

#### **3.1 Valg av metode og empiri**

Argumentasjonen for kvalifiseringsprogrammet vil bli studert gjennom analyse av tekster. Forholdene ligger til rette for tekstanalyse, fordi utformingen av kvalifiseringsprogrammet er godt skriftlig dokumentert. Empirien i analysen består av de politiske dokumentene som utformer innholdet i programmet.

Det første dokumentet er Arbeid, velferds og inkluderingsmeldingen (St.meld.nr.9 (2006-2007)) og representerer formuleringsfasen i beslutningsprosessen. Her blir forslaget til kvalifiseringsprogrammet første gang utredet og presentert av regjeringen. Analysen fokuserer kun på de delene av meldingen som omhandler kvalifiseringsprogrammet.

Etter behandlingen av stortingsmeldingen skrev regjeringen et høringsnotat som ble sendt ut til diverse høringsinstanser bestående av blant annet arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, interesseorganisasjoner, statlige instanser og kommuner. Departementet fikk 80 høringsuttalelser i retur med innspill til utformingen av programmet (Ot.prp.nr.70 (2006-2007:6)). Med høringsuttalelsene beveger analysen seg inn i vedtaksfasen. Uttalelsene er en viktig del av oppgavens datamateriale, fordi de utfordrer regjeringens argumentasjon på en rekke områder.

Etter regjeringens gjennomgang av høringsuttalelsene, kom det endelige forslaget i en odelstingsproposisjon (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)). Proposisjonen viser i hvilken grad høringsinstansenes innsigelser er tatt til følge og gir forklaring på hvilke eventuelle endringer som er gjort fra det opprinnelige forslaget. Saken krevde lovbehandling i Odelstinget, fordi sosialtjenesteloven måtte endres. Det endelige vedtaket (Besl.O.nr.1 (2007-2008)) samt den nye sosialtjenesteloven (Lovdata 14/4/08) er også en del av oppgavens datamateriale.

I tillegg blir forskningslitteratur om langtidsmottak av sosialhjelp viktig i analysen. Argumentasjonen for kvalifiseringsprogrammet er i stor grad underbygget med resultater fra forskning, noe som også er et uttalt mål for regjeringen. I stortingsmeldingen Vilje til forskning (St.meld.nr.20 (2004-2005):12) skriver regjeringen at det er et særlig mål at velferdspolitikken er basert på forskningsbasert kunnskap. Den forskningen som regjeringen henviser til og bruker som underlag for utformingen av kvalifiseringsprogrammet blir sentral i vurderingen av argumentasjonens holdbarhet og relevans. I tillegg blir alternativ forskning på fagfeltet trukket inn i evalueringen.

Dokumentene som utgjør empirien i oppgaven er et utsnitt av en større virkelighet, og det er viktig å ha i mente begrensningene det innebærer. En analyse av argumentasjon i dokumenter vil aldri kunne gi hele sannheten om hvordan aktører handler for å overtale andre. En slik analyse gir kun et innblikk i deler av kommunikasjonen i den politiske prosessen (Bergström og Boréus 2002:23-28,140-142). I en større virkelighet blir politikken påvirket også gjennom andre arenaer i den offentlige debatten, for eksempel i media gjennom tv-debatter, kronikker og artikler. Empirien utgjør også en avgrenset del av regjeringens satsing i velferdspolitikken. Selv om kvalifiseringsprogrammet er utpekt som regjeringens viktigste satsing for å bekjempe fattigdom, har myndighetene i tillegg iverksatt andre tiltak som kan være til nytte for målgruppen. Regjeringen påpeker selv dette i Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen (St.meld.nr.9 (2006-2007):219): "For å få et fullstendig bilde av bedringene i tilbudet til utsatte grupper må forslaget om et kvalifiseringsprogram sees i sammenheng med de øvrige forslag som fremmes i den meldingen og de pågående endringene i organiseringen av velferdsforvaltningen". Eksempler er introduksjonsprogrammet for innvandrere, utdanningssatsing for å sikre sosial utjevning, en ny arbeidsmiljølov som skal forebygge mot utstøting (St.meld.nr.9 (2006-2007):15). Et viktig forbehold er derfor at en løsning på sosialhjelpsproblemet ikke nødvendigvis ene og alene avhenger av at kvalifiseringsprogrammet er suksessfullt.

For å sikre best mulig validitet og reliabilitet i en studie er det ideelt å metodetriangulere, det vil si å bruke flere metodestrategier enn tekstanalyse for å samle inn ulike typer datakilder. Variasjon i datakilder styrker bevisene for eventuelle funn i studien (Yin 2003:97). Alternative metoder er observasjon, kvalitative intervjuer og surveyer. Observasjon er en vanskelig metode å gjennomføre i denne studien, siden kvalifiseringsprogrammet allerede er vedtatt og det ikke lenger er mulig å observere argumentasjonen i prosessen. Intervjuer og surveyer er imidlertid metoder som med fordel kunne vært brukt og som ville gitt ytterligere innsikt i grunnlaget for kvalifiseringsprogrammet.

Metodetriangulering krever mye tid og ressurser og er ikke enkelt å få til innenfor rammene av en masteroppgave. I stedet blir tiden utnyttet til å gå i dybden på én metode, nærmere bestemt argumentasjonsanalyse utviklet for bruk i policyanalyse. Det vil føre til grundigere læring av én metode i stedet for mer overflatisk læring av flere metoder. Studien kan eventuelt følges opp med intervjudata ved en senere anledning. Analysedelen i oppgaven vil komme inn på hva intervjudata kunne ha tilført analysen.

## 3.2 Toulmin-modellen

Argumentasjonen for kvalifiseringsprogrammet blir analysert ved hjelp av Stephen Toulmins argumentasjonsmodell. Modellen er en av de mest anerkjente for analyse av praktisk argumentasjon<sup>3</sup> (Jørgensen og Onsberg 2006:12;Sigrell 2001:50;Kjeldsen 2006:177). Toulmin er filosof, og metoden er i utgangspunktet ikke utviklet spesielt for analyse av politisk argumentasjon. Modellen, slik den første gang ble presentert i Toulmins bok "The Uses of Argument" i 1958, er universell. Det vil si at den kan brukes til å analysere alle typer argumentasjon enten den er politisk, juridisk,

---

<sup>3</sup> Analyse av praktisk informasjon bygger på en retning innen filosofien som heter uformell logikk (Jørgensen og Onsberg 2006:10;Sandvik 2002:260).

medisinsk eller hverdagslig (Jørgensen og Onsberg 2006:12-13). I ettertid er Toulmin-modellen blitt videreutviklet og tilpasset til bruk i policyanalyse (se for eksempel Dunn 2004, 1990,1982;Gasper 2000,1996;Voss 2006,1983;Fischer 1982;Hambrick 1974;Majone 1989). Det innebærer i hovedsak at analysen rettes mot innholdet i policyprosessen. Innholdet i beslutningsprosessen konstituerer argumentasjonen (Voss 2006:311). Det betyr at for eksempel regjeringens målsetting og virkemidler utgjør én del av argumentasjonen, begrunnelsene for virkemidlene en annen del, mens bakgrunnsinformasjonen for problemet som skal løses er en tredje del. Fremgangsmåten i Toulmin-modellen vil bli ytterligere forklart og redegjort for under kapittel 3.3 og 3.4.

### **3.2.1 Hvorfor studere argumentasjon?**

En argumentasjonsteoretisk tilnærming<sup>4</sup> passer godt for studiet av kvalifiseringsprogrammet, fordi tiltaket er ment å representere løsningen på et komplekst og hittil uløst policyproblem. Politisk argumentasjon er særlig viktig å granske kritisk når beslutningstakere står overfor komplekse problemer, noe man som regel gjør i offentlig politikk (Dunn 2004:71-72). Slike problemer er kjennetegnet av mange aktører i beslutningsprosessen med ulike mål og verdier. Beslutningen tas gjerne på et strategisk nivå og det er vanskelig å anslå eller kalkulere utfallet av ulike løsningsforslag (ibid.). I prosessen med å løse sosialhjelpsproblemet kjemper mange aktører med ulikt ståsted om retten til definisjonen av problemet, som i neste omgang legger grunnlaget for forslaget til løsning (Lorentzen 2007:5;Dunn 2004:23). Siden det finnes flere løsninger på komplekse problemer, blir det desto viktigere hvordan de argumenterer fram løsninger. Ett og samme informasjonsgrunnlag om et problem kan lede ut i ulike beslutninger basert på hvordan informasjonen *tolkes*. Fortolkningen

---

<sup>4</sup> En argumentasjonsteoretisk tilnærming er én av flere tilnærminger i policyanalyse. Alternative tilnærminger er for eksempel en prosessstilnærming, det vil si å studere hvordan politikken formes av ulike faser i beslutningsprosessen fra agendasetting til evaluering, eller en makteoretisk tilnærming som er opptatt av hvordan fordeling av makt mellom grupper og eliter former politikken (Parsons 1995:39).



skjer gjennom debatt, argumentasjon og overtalelse mellom ulike aktører (Dunn 1982:304;Majone 1989:5-7;Dunn 2004:72). Kunnskapen som legger grunnlaget for politiske valg formes og utvikles gjennom argumentasjonsprosessen. I tolkningen av informasjonen står *begrunnelsene* sentralt. Tolkningsprosessen kan illustreres slik (Baldersheim 2007a):

**Data/fakta/forskning + begrunnelse = argument (politisk løsning)**

Et eksempel: Politikere og forskere i Norge har etter hvert fått bred kunnskap om årsaker til at enkelte sosialhjelpsmottakere ikke kommer ut av stønadstilværelsen. Forskning viser at manglende individuelle ressurser fører til høye barrierer til arbeidslivet, som er en årsak til at noen blir langtidsmottakere av sosialhjelp (Wel m.fl. 2006:107). Identifiseringen av begrunnelsen viser hvordan de samme faktaene fører til ulike anbefalinger. Argumentasjonen for en politisk løsning kan for eksempel være:

”Manglende individuelle ressurser fører til sosialhjelpsavhengighet og varig inntektsfattigdom (fakta). Siden fremming av arbeidsdeltakelse er det mest effektive virkemiddelet for å bekjempe fattigdom (begrunnelse), innfører vi et program som tilbyr arbeidsrettede tiltak til langtidsmottakere av sosialhjelp (løsning)”.

Begrunnelsen er bygd på en oppfatning av at fattigdomsproblemet bunner i manglende arbeidsevne. Får sosialhjelpsmottakerne arbeidsevne, løses problemet. Resiprositetsidealet trer fram – gjør din plikt, krev din rett (Lier Nilsen 2005:17). Man skal yte noe tilbake til samfunnet for godene en får. Den samme informasjonen kan brukes til å begrunne en helt annet løsning:

”Manglende individuelle ressurser fører til sosialhjelpsavhengighet og varig inntektsfattigdom (fakta). Siden mange har så lite ressurser at arbeidsdeltakelse ikke er realistisk (begrunnelse), bør de få en varig og betingelsesløs inntektssikring som løfter dem ut av fattigdommen (løsning)”.

Her begrunnes løsningen med at ingen, uavhengig av arbeidsevne, bør leve i fattigdom.

Hvilken løsning er det som er riktig? Siden problemet er komplekst, finnes det ikke fasitsvar. Det politiske bildet er fullt av gråsoner og er ikke svart-hvitt. Det er ikke mulig å skille mellom bevis og logisk kalkulasjon på den ene siden, og verdier og overtalelser på den andre (Majone 1989:7). En argumentasjonsteoretisk tilnærming til policyanalyse er basert på en dialektisk<sup>5</sup> forståelse av den politiske beslutningsprosessen, som innebærer at det ikke finnes beviselig sanne og helt sikre svar på hvordan et problem skal løses. Det finnes bare mer eller mindre sannsynlige og troverdige svar. Løsninger på komplekse problemer er ofte basert på sprikende og mangelfullt informasjonsgrunnlag (Gasper 2000:2). I en kritisk evaluering av politikk er det derfor viktig å vurdere om *begrunnelsene* som blir fremmet for konkrete valg er *sannsynlige* og *troverdige*. I utformingen av kvalifiseringsprogrammet står faktabaserte begrunnelser sentralt, og deres troverdighet vil bli vurdert i lys av motargumenter fra andre interessenter og erfaringsbasert kunnskap på området. Evalueringen foregår etter kriterier for akseptabel argumentasjon i Toulmin-modellen (Dunn 1982:304;Majone 1989:7-8), som vil bli nærmere gjennomgått i kapittel 3.4.

### 3.2.2 Tidligere bruk av Toulmin

Selv om Toulmin-modellen er mye omtalt som en velegnet metode for policyanalyse, viser det seg at modellen i relativt liten grad er anvendt empirisk i statsvitenskapelige studier. Ball (1994:29) kritiserer modellen for at den stort sett er anvendt på en overfladisk måte i analyser, ofte begrenset til teoretiske illustrasjoner. Mye tyder på at Toulmin ikke er brukt, eller i alle fall i liten grad, i nordiske statsvitenskapelige

---

<sup>5</sup> Dialektikk er en av tre retninger i argumentasjonsteori. Dialektikk signaliserer det dialogiske ved argumentasjon og betrakter argumenter i en pågående undersøkelsesprosess. En dialektisk prosess har som hensikt å undersøke alternativer for å komme fram til den beste konklusjonen ut fra de forskjellige hensyn. De to andre retningene er logikk og retorikk (Reitan 2005:117-118;Sandvik 2002:243-244,251).

evalueringer av politisk argumentasjon.<sup>6</sup> Søk i databaser som Bibsys, J-Store, Google Scholar og Sage Publications ga ingen relevante treff på Toulmin i nordiske statsvitenskapelige studier. I tillegg bekrefter flere skandinaviske forskere som har skrevet om og/eller undervist i Toulmin-modellen at de ikke kjenner til slike studier<sup>7</sup>.

Det finnes enkelte empiriske studier utenfor Norden, men de fleste er av eldre dato (Fischer 1982; Brockriede og Ehninger 1960; Hart 1973; Clark 1979 og Weinstein 1990, alle henvist til i Ball 1994:27)<sup>8</sup>. Et forbilde er en intervjustudie utført av Voss, Tyler og Yengo i 1983, "Individual differences in the solving of social science problems". Studien er gjort rede for og drøftet av Voss (2006) i ett av flere essays i boka "Arguing on the Toulmin Modell. New Essays in Argument Analysis and Evaluation" (Hitchcock og Verheij 2006:303-311). Artikkelsamlingen inneholder drøftinger av Toulmin til anvendelse i en rekke fagdisipliner som pedagogikk, psykologi, filosofi og juss, mens Voss' studie dreier seg om politisk argumentasjon. Ved bruk av Toulmin-modellen analyserte Voss, Tyler og Yengo en rekke ekspertuttalelser som foreslo hvordan Sovjetunionen kunne forbedre produktiviteten i landbruket. Studiens konklusjon er blant annet at den overordnede prosessen for å løse komplekse politiske problemer passer til Toulmin-modellens argumentasjonsstruktur. Forskerne kom også fram til at modellen egner seg til å studere kompleks argumentasjon gjennom identifisering av argumentkjeder, og at den

---

<sup>6</sup> Toulmin-modellen er imidlertid brukt for å studere politisk argumentasjon i andre fagdisipliner, og da særlig i retorikk. For mer, se for eksempel Anders Sigrell 2001 eller Patrik Wikström 2007.

<sup>7</sup> Forskere undertegnede har vært i kontakt med: Charlotte Jørgensen (Københavns Universitet), Anders Sigrell (Umeå universitet), Margareth Sandvik (Universitetet i Oslo), Gunnar Karlsen (Universitetet i Bergen), Magne Reitan (NTNU), Harald Baldersheim (Universitetet i Oslo). Kopier av eposter kan fås av undertegnede ved behov.

<sup>8</sup> En rekke Toulmin-teoretikere utenfor Norden bekrefter også at det finnes få empiriske studier: James Voss (University of Pittsburgh, USA), David Hitchcock (McMaster University, Canada), Bart Verheij (University of Groningen, Nederland). Kopier av eposter kan fås av undertegnede ved behov.

på en god måte illustrerer koblingen mellom argumentasjon og problemløsningsprosessen (Voss 2006:303).

Tatt i betraktning all den omtale og teoretisk drøfting Toulmin-modellen har vært gjenstand for i litteratur om policyanalyse, er det på tide at metoden blir forsøkt anvendt også på et nordisk empirisk materiale i statsvitenskap. Toulmin-modellens innhold og fremgangsmåte vil nå bli redegjort for.

### 3.3 Rekonstruksjon av argumentasjon

Første trinn i en argumentasjonsanalyse etter Toulmin-modellen er å identifisere og strukturere argumentene. Siden argumentasjon ikke alltid opptrer som logiske resonnementer der vi finner klart formulerte begrunnelser og en like klart formulert konklusjon, må vi ”rydde opp” i teksten. Autentiske argumenterende tekster inneholder indirekte språkhandlinger, implisitte begrunnelser, gjentakelser og ofte en uklar hierarkisering av standpunkter og begrunnelser som krever at man gjør en analytisk rekonstruksjon av komponentene i argumentasjonen. For å kunne evaluere argumentasjon, er det en forutsetning at den først er rekonstruert (Sandvik 2002:277).

I Toulmin-modellen består argumenter av minst seks gjensidig avhengige komponenter som har ulike funksjoner: Standpunkt, informasjon, begrunnelse, underbygging, vilkår og nyansering. De fire første må være med i argumentet for at det skal regnes som fullverdig (Toulmin m.fl. 1984:25-26;Dunn 2004:388). Modellen har ingen teoretiske forventninger om sammenhengen mellom komponentene, men er et analytisk verktøy som legger til rette for å evaluere rasjonaliteten i standpunktene basert på kriterier om holdbarhet og relevans.

Toulmin-modellens fire første komponenter blir nå presentert.

### 3.3.1 Standpunktet

*Standpunktet* er konklusjonen i et argument. I en politisk beslutningsprosess utgjør standpunktet den politiske løsningen, det vil si valg av virkemidler i forhold til målsetting (Voss 2006:309). Når den norske regjeringen innfører et kvalifiseringsprogram med en påstand om at det vil bidra til å få flere langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid, fremlegger de et standpunkt som de søker tilslutning til.

### 3.3.2 Informasjonen

Standpunktet kan ikke stå alene og må være basert på en eller annen form for *informasjon*. Ved å stille spørsmål om hvorfor regjeringen fremmer kvalifiseringsprogrammet som løsning på problemet, finner vi fram til informasjonskomponenten. *Informasjonen*, også kalt belegg, data og faktagrunnlag, danner bakgrunnen for at standpunktet i det hele tatt blir et tema (Dunn 2004:20). Informasjonen er problemdefinisjonen, det vil si de antatte årsakene til problemet (Voss 2006:309). Når standpunktet er et forslag om å innføre kvalifiseringsprogram, er det blant annet basert på informasjon om at sosialhjelpsordningen i dag ikke fungerer som intendert, fordi en stor del av sosialklientene blir langtidsavhengige av en lav stønad som er ment å være midlertidig. Dette problemet utgjør utgangspunktet for regjeringens standpunkt om å innføre et kvalifiseringsprogram.

Informasjonen består som regel av konkrete og ukontroversielle fakta. Det kan være alt fra eksperimentelle studier, vanlig allmennkunnskap, statistiske data, personlige vitnemål, tidligere etablerte standpunkter eller andre sammenlignbare faktuelle data (Toulmin m.fl. 1984:25 referert i Ball 1994:28). Kvalifiseringsprogrammet er utformet basert på blant annet tall fra Statistisk sentralbyrå om antall langtidsmottakere (Dahl m.fl. 2006), forskning på sosialhjelpsmottakernes funksjonsevne (Wel m.fl. 2006), samt evalueringer av sosialhjelpsordningen (for eksempel Lødemel og Johannessen 2005).

### 3.3.3 Begrunnelsen

Informasjonen og standpunktet henger ikke sammen uten en tredje komponent – *begrunnelsen*, også kalt premisset. Begrunnelsen gir svar på hvorfor standpunktet er fremmet og rettferdiggjør overgangen fra informasjon til standpunkt (Toulmin m.fl. 1984:45-46; Ball 1994:28-29). I en politisk beslutningsprosess innebærer det at det er begrunnelsene som rettferdiggjør hvorfor valg av virkemidler skal løse problemet som er definert i informasjonsgrunnlaget (Voss 2006:309).

Begrunnelsen er ofte implisitt og utgjør mer regelbundne, prinsipielle eller generelle teorier om sammenhenger (Toulmin m.fl. 1984:47; Jørgensen og Onsberg 2005:15). Begrunnelsene er nøkkelen til å evaluere argumenters holdbarhet og relevans. Lik informasjon kan føre til ulike standpunkter – avhengig av begrunnelsene. Identifisering av begrunnelsene tvinger fram de grunnleggende forutsetningene for en løsning (Toulmin m.fl. 1984:28; Bergström og Boréus 2005:124; Dunn 2004:20,395). Når standpunktet er å innføre arbeidsrettede tiltak for å avskaffe inntektsfattigdom, er en implisitt (eller eksplisitt) begrunnelse at arbeidslinjen er et effektivt virkemiddel mot fattigdom. Dette forutsetter at arbeidslinjen faktisk er et effektivt virkemiddel.

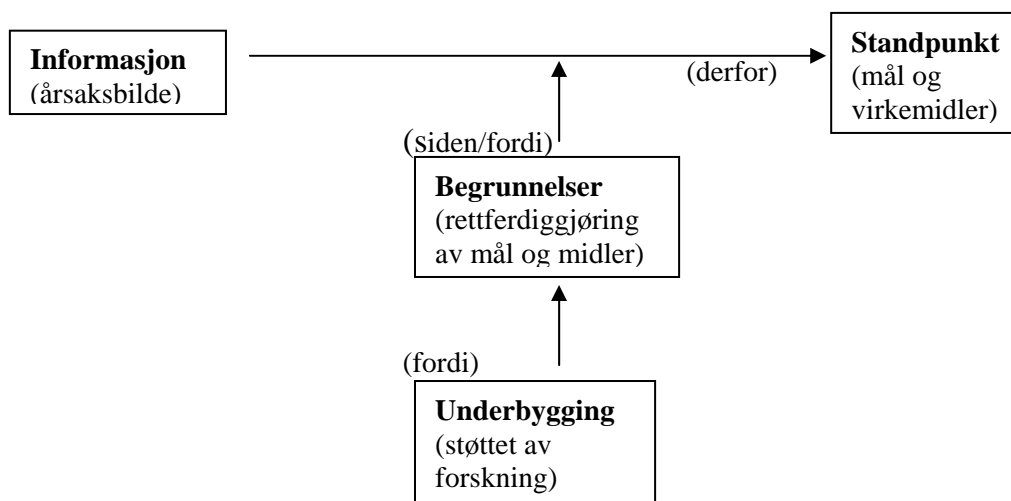
Begrunnelser kan kategoriseres i ulike argumentstrategier (Dunn 2004:394). Begrunnelsen i eksempelet om arbeidslinjen bygger for eksempel på en årsaksslutning, som er en av mange strategier utviklet av Toulmin (ibid.). Andre strategier kan være begrunnelser basert på generalisering, sammenligning med parallelle case eller ekspertuttalelser. Disse er faktabaserte begrunnelser.

Strategiene kan også være etiske. Som regel dreier etiske begrunnelser seg som vurderinger av hvorvidt politiske valg er rette eller gale, gode eller dårlige (Toulmin m.fl. 1984:396). Etisk argumentasjon vil ikke bli evaluert for holdbarhet og relevans i denne oppgaven. Studiens mål er å vurdere sannsynligheten for hvorvidt regjeringen vil nå målene i kvalifiseringsprogrammet, og ikke å vurdere om politikken i seg selv er rettferdig eller ikke. Argumentasjonsanalysen retter seg derfor mot de faktabaserte begrunnelsene.

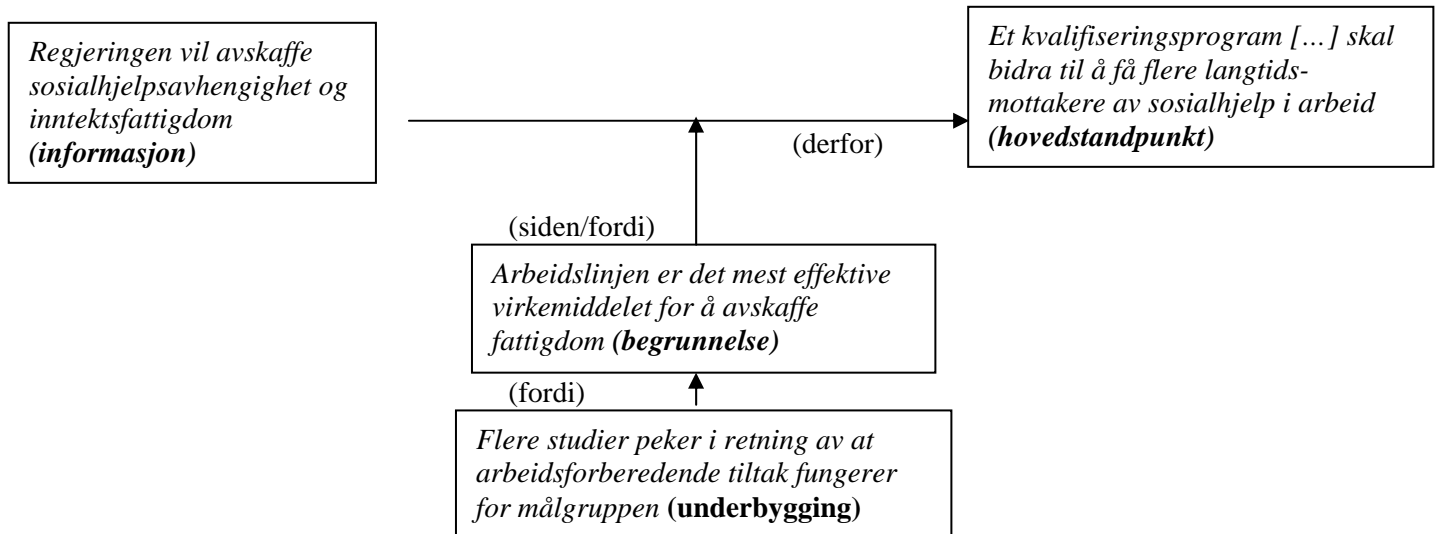
### 3.3.4 Underbyggingen

Begrunnelser i argumentasjon kan være mer eller mindre valide. Hvordan skille reliable og troverdige begrunnelser fra verdiløse og usanne begrunnelser? Det er her *underbyggingen*, også kalt støtten, kommer inn (Toulmin m.fl. 1984:62). Støtten er faktaene som underbygger begrunnelsen. Den er ofte mer generell enn begrunnelsen – og kan bygge på omfattende informasjon. Underbyggingen kan for eksempel være en vitenskapelig teori som utgjør en plattform av støtte for mange begrunnelser (ibid.:65). En tommelfingerregel er at begrunnelsen er spesifikt myntet på standpunktet, mens underbyggingen er en generell støtte for begrunnelsen som ofte er bredere fundert (ibid.:66). Når regjeringen sier at arbeidsdeltakelse er det mest effektive virkemiddelet mot fattigdom, hva underbygger de begrunnelsen med? Begrunnelsen kan for eksempel være støttet av forskning som viser at arbeidsforberedende tiltak som kvalifisering, aktivisering og behandling kan hjelpe sosialhjelpsavhengige over i arbeid.

Standpunkt, informasjon, begrunnelse og underbygging må være med i et argument om det skal regnes som fullverdig. Figur 3.1 illustrerer hvordan komponentene henger sammen. Grunnmodellen er i figur 3.2 (på neste side) illustrert med autentiske argumenter fra kvalifiseringsprogrammet.



**Figur 3.1 Toulmins grunnmodell** (Dunn 2004:388-389)



**Figur 3.2 Eksempel på grunnmodell**

De to siste komponentene i Toulmin-modellen – vilkår og nyanser – kobles inn som del av evalueringen av argumentasjon.

### 3.3.5 Vilkår

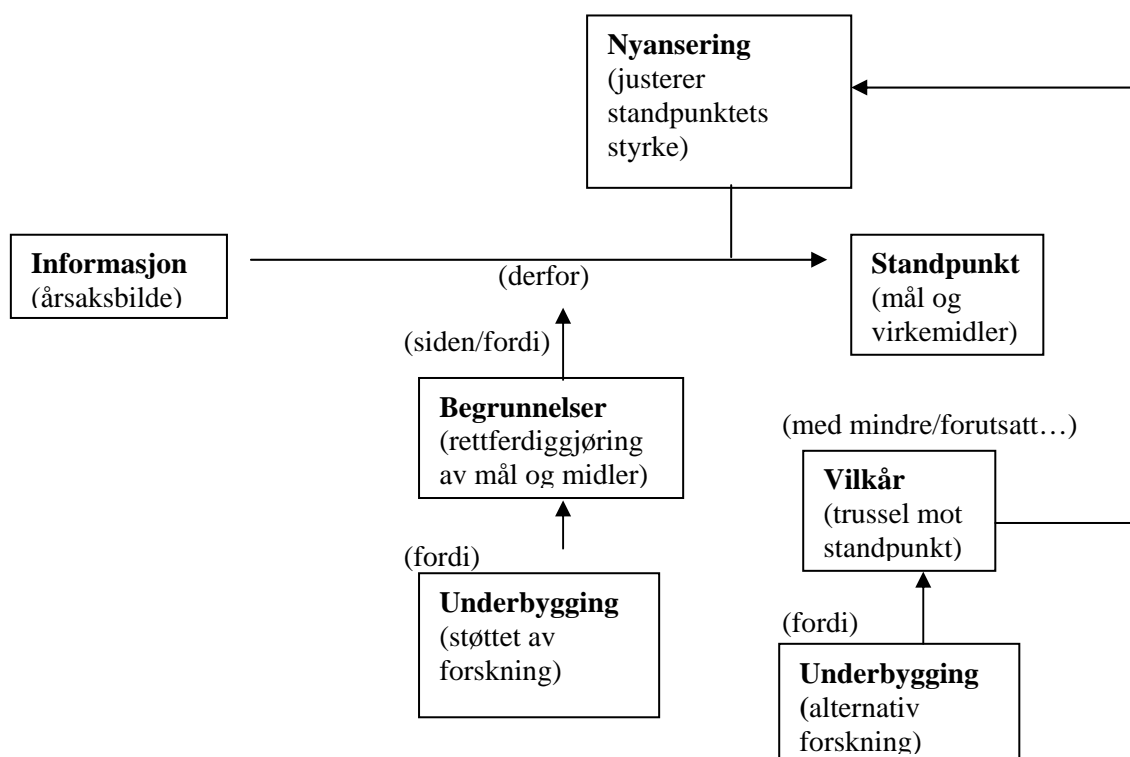
Standpunktet, som i denne studien er regjeringens målsettinger for kvalifiseringsprogrammet, kan bli utfordret og satt på prøve av *vilkår*. Vilkår er ekstraordinære eller unntaksvise omstendigheter som underminerer styrken til argumentene som begrunner policyvalget (Toulmin m.fl. 1984:62). En argumentasjon er ikke statisk, men dynamisk, fordi den er dialogisk og består av flere aktører. Vilkår fremmes ofte av andre interessenter og utgjør motforestillinger som utfordrer og truer troverdigheten til standpunktet. Gjennom vilkår som fremmes av andre interessenter kommer det fram flere ulike perspektiver på problemer og potensielle løsninger. Vilkår kan også fremmes av analytikeren som evaluerer argumentasjonen (Dunn 2004:23). Det er imidlertid alltid nyttig å gå til andre interessenter i en debatt, fordi man sjeldent klarer å komme opp med alle motforestillinger på egenhånd. I tillegg er det et poeng at den som fremmer argumentene, i dette tilfellet regjeringen, også selv kan påpeke vilkår i egen argumentasjon (ibid.)



Hvis det viser seg at viktige forutsetninger for innføring av kvalifiseringsprogrammet ikke er tilstede, vil det svekke sannsynligheten for at flere sosialhjelpsmottakere kommer i arbeid. Også vilkår må underbygges for at det skal være en reell og troverdig utfordring av standpunktet. Vilkår kan bidra til å nyansere standpunktet.

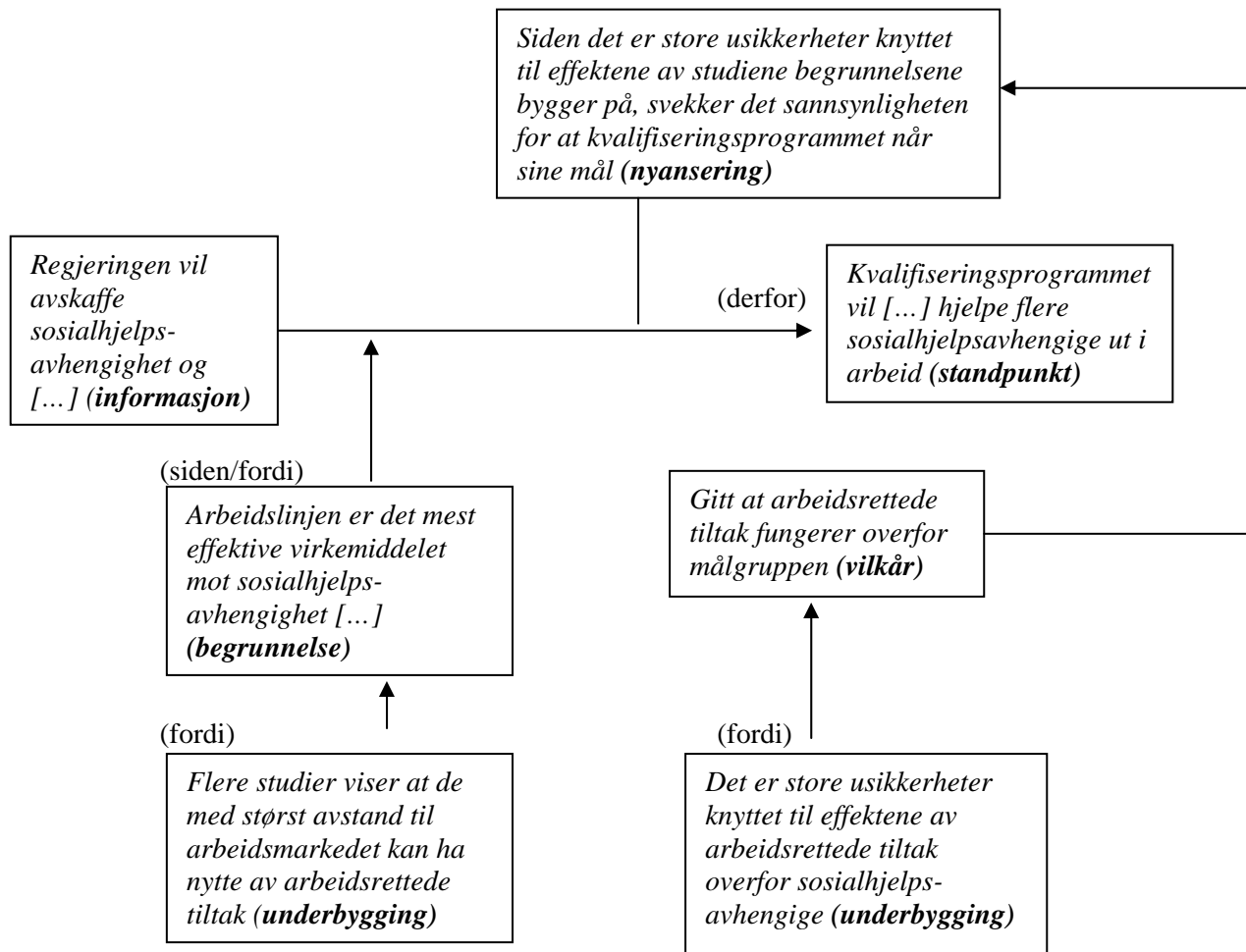
### 3.3.6 Nyansering

*Nyanser* uttrykker hvorvidt vilkårene svekker standpunktet eller ikke og utgjør en slags kvalifisering eller diskvalifisering av argumentet (Dunn 2004:22; Toulmin m.fl.1984:96). Hvis vilkåret utgjør en reell trussel mot standpunktet, må standpunktet nyanseres. Kvalifiseringsprogrammet vil få flere sosialhjelpsavhengige ut i arbeid, *forutsatt* at arbeidsrettede tiltak er effektive. Hvis en annen interessent i diskusjonen greier å så tvil eller motbevise at arbeidsrettede tiltak fungerer, må regjeringens forventninger til kvalifiseringsprogrammets effekter nyanseres. I verste fall kan standpunktet avvises, hvis det viser seg at grunnleggende vilkår for standpunktet ikke er tilstede (Dunn 2004:22). Den utvidede modellen til Toulmin er illustrert i figur 3.3.



**Figur 3.3 Toulmins dynamiske modell** (Dunn 2004:389;Gasper 2000:4)

Vilkår og nyansering er i figur 3.4 illustrert med argumentasjon fra kvalifiseringsprogrammet.

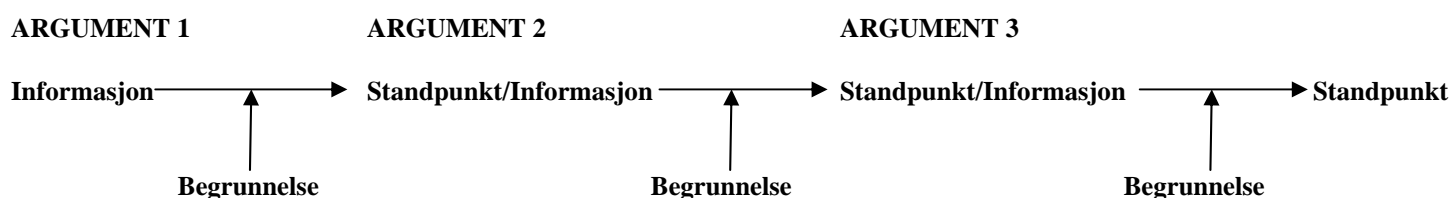


**Figur 3.4** Eksempel på vilkår og nyansering

I argumentasjonsanalyse er det sjeldent nødvendig å rekonstruere alle argumenter i en tekst. Alle detaljer i en debatt er sjeldent relevante for analysen. Tommelfingerregelen er å avgrense rekonstruksjonen til å gjelde de viktigste eller vanligste argumentene for og mot standpunktet (Bergström og Boréus 2005:142-143).

### 3.3.7 Inndeling i argumentkjeder

Til tross for at modellen åpner for å avgrense argumentene i en debatt, er autentisk argumentasjon svært kompleks og kan være utfordrende å strukturere i et singulært argumentskjema som illustrert på forrige side. Særlig gjelder dette for en offentlig beslutningsprosess der målet er å argumentere fram løsninger på komplekse problemer. Toulmin-modellen åpner imidlertid for rekonstruksjon av mer sammensatte argumenttrekker gjennom argumentkjeding (Sigrell 2001:52-53; Sandvik 2002:260). I autentisk argumentasjon fremføres som regel mange argumenter for eller mot et standpunkt som er mer eller mindre avhengig av hverandre. En argumentkjede består av flere argumenter som er kjedet sammen ved at standpunktet i ett argument utgjør informasjonen i et annet argument, som blir utgangspunktet for et nytt standpunkt i et annet argument, som igjen utgjør informasjonskomponenten i et tredje argument og så videre. I en slik kjede begrunner vi hele tiden et hvert argument med et nytt argument (Toulmin m.fl. 1984:73; Kjeldsen 2006:181-182; Sigrell 2001:95-96; Jørgensen og Onsberg 2006:27). Figur 3.5 illustrerer hvordan argumenter kan kjedes sammen (Kjeldsen 2006:183).



**Figur 3.5 Argumentkjeder**

Rekonstruksjon av argumentkjeder blir nødvendig i analysen av regjeringens argumentasjon for kvalifiseringsprogrammet. Kartleggingen av informasjonsgrunnlaget er komplekst og må oppsummeres i flere argumenter. Dette vil bli nærmere forklart og eksemplifisert i kapittel 4 (se figur i oppgavens vedlegg).

### 3.4 Evaluering av argumentasjon

Neste steg i Toulmin-modellen er å evaluere argumentasjonen (Dunn 2004:418). Nøkkelen til å avgjøre argumentets troverdighet ligger i vurderingene av begrunnelsene og deres underbygging. Toulmin-modellen har to sentrale evalueringskriterier: Vurdering av begrunnelsenes *holdbarhet* og *relevans* for standpunktet (Dunn 1982:311-312; Dunn 2004:418; Bergström og Boréus 2005:136,146). Holdbarhet dreier seg om å evaluere beviskraften, eller styrken, i begrunnelsen. Er den akseptabel? Hvor reliabel er den eventuelle kunnskapen regjeringen underbygger begrunnelsen med? Relevans, eller nytten, dreier seg om å spørre hvorvidt begrunnelsen er relevant og nyttig som støtte for standpunktet. Er den ikke det, så hjelper det ikke at den er holdbar. Og det hjelper heller ikke at en begrunnelse er relevant, hvis den er uholdbar. Argumentasjon basert på holdbare og relevante begrunnelser rettferdiggjør politiske løsninger og handlinger (Voss 2006:305). Begge kriterier må være oppfylt for at argumentet skal være akseptabelt (Dunn 1982:312).

For eksempel: Når regjeringen argumenterer for at arbeidsrettede tiltak vil hjelpe sosialhjelpsavhengige ut i arbeid, dreier holdbarhetstesten seg om å sjekke hva regjeringen underbygger begrunnelsen med og i hvilken grad det er hold i den. Holdbarhets- og relevanstesten er noe man gjør i forlengelsen av å ha identifisert vilkår for å avgjøre hva en eventuell nyansering av standpunktet blir (Dunn 1982:312). Vilkårene utgjør usikkerhetsmomenter ved regjeringens begrunnelse, rivaliserende forklaringer eller implisitte forutsetninger som utfordrer policyvalget. Vilkåret kan for eksempel være en påstand om at sosialhjelpsavhengige har så dårlig helse at det er urealistisk å få dem arbeidsdyktige. For å avgjøre hva nyanseringen blir, må både regjeringens begrunnelse om at arbeidsrettede tiltak fungerer - samt vilkåret som truer begrunnelsen - vurderes for holdbarhet og relevans.

Dette innebærer at man evaluerer to typer argumenter: På den ene siden regjeringens argumenter, og på den andre siden motargumenter både fra interessenter i den politiske beslutningsprosessen og fra forskningen. Begge argumenttypene må granskes kritisk

med den overordnede problemstillingen i bakhodet: Ut fra en vurdering av argumentasjonens akseptabilitet etter Toulmin-modellen - hvor sannsynlig er det at regjeringens kvalifiseringsprogram vil løse problemet med sosialhjelpsavhengighet gjennom å kvalifisere målgruppen for arbeidslivet?

Relevans- og nyttetester er forholdsvis enkle å utføre, mens holdbarhetstester er komplekse (Dunn 1982:313). Siden grunntanken i den argumentasjonsteoretiske tilnærmingen til policyanalyse er at det ikke finnes fasitsvar på komplekse problemer, har begrunnelser og vilkår som regel ulike grader av sannhet i seg, og de kan ha ulike grader av relevans for standpunktet. I en slik evaluering oppstår det noen metodologiske farer og feller, som blir redegjort for i kapittel 3.5.

### **3.4.1 Ugyldige argumenter**

Svakheter og brister i argumentasjonen som blir avdekket gjennom holdbarhets- og relevanstester kan i Toulmin-modellen kategoriseres i ugyldige argumentstrategier, også kalt argumentfeil. Argumentfeilene bygger på identifiseringen av argumentasjonsstrategier (redegjort for i kapittel 3.3.3), ved at strategien blir feilaktig brukt. Eksempler er feil årsaksslutninger, for rask generalisering, feil sammenligning av parallelle case (Toulmin m.fl. 1984:131-132;Dunn 2004:424-425). Feil årsaksslutning innebærer eksempelvis å påstå at en årsak skaper en spesifikk effekt, uten å kontrollere for andre mulige årsaker (Dunn 2004:424-425).

Katalogen av mulige feilslutninger er endeløs, og det er verken plass til eller særlig hensiktsmessig å gå inn på mengden av slike feilslutninger her. Toulmin selv advarer mot en bokstavelig tolkning av modellen (Toulmin m.fl. 1984:131). Brister, svakheter eller feilslutninger i argumentasjon er komplekse og varierende og kan ikke evalueres på en mekanisk måte. De passer ikke nødvendigvis inn i ryddige og konkrete kategorier. Argumentasjonsfeil i én sammenheng, trenger ikke være feil i en annen. Derfor er det viktig å se nøye på hva meningen med begrunnelsen er i den gitte sammenhengen, i stedet for å få den til å passe inn i en forhåndsbestemt kategorisering

(Toulmin m.fl. 1984:131;Gasper 2000:1). Modellen åpner dermed for fleksibilitet, avhengig av argumentasjonens kontekst og kompleksitet.

Evalueringen i denne studien fokuserer derfor ikke på systematiske inndelinger i argumentstrategier og feil. Slike kategoriseringer virker ofte mer forvirrende enn oppklarende (Toulmin m.fl. 1984:131). Analysen har i stedet et overordnet fokus på argumentenes holdbarhet og relevans.

### 3.5 Metodiske feller i Toulmin-modellen

Toulmin-modellens svakhet er graden av subjektivitet en slik analyse krever. Subjektiviteten truer analysefunnenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (nøyaktighet).

Validitetsproblemet ligger i usikkerheten av hvorvidt en bestemt aktørs argumentasjon blir riktig tolket i en analyse. Det blir en skjønnsmessig vurdering å tolke hva avsender virkelig mener med tekstene (Sigrell 2001:55;Bergström og Boréus 2005: 23-25,140-142). Utfordringen er å kartlegge den faktiske strukturen i teksten – og ikke konstruere en struktur som passer inn i modellen. Toulmins metode får kritikk for at den kan fungere som en ”tvangstrøye”, ved at argumenter blir forsøkt presset inn i modellen for enhver pris, uten å åpne for at layout og kobling mellom komponenter kan variere avhengig av kontekst (Gasper 2000:5)

I tillegg risikerer man at empirien blir et ekko av teorien ved at den som evaluerer argumentasjonen overskrider egen tolkerrolle på en slik måte at egne overbevisninger og verdensoppfatninger blandes inn. Siden en rekonstruksjon av argumentasjon bygger på en *fortolkning*, må man alltid spørre om ens tolkning er rettferdig, det vil si at den stemmer overens med henholdsvis avsenders intensjon og mottakerens resepsjon (Sigrell 2001:94;Jørgensen og Onsberg 2006:30). Avsender må ikke tilskrives meninger han eller hun ikke kan gjøres ansvarlig for. For å forebygge mot en slik overskridelse bør analysen og utfyllingen av modellen så langt det lar seg gjøre være basert på tekstens egne ord. Ofte er det nødvendig å forkorte eller gjøre en

---

implisitt mening i teksten eksplisitt i analysen. Poenget er at idealet skal etterstrebes – ordlyden skal være lojal overfor teksten.

Jo flere implisitte budskap det ligger i en tekst, desto flere tolkningsmuligheter har analytikeren, og desto mer trues validiteten (Sigrell 2001:94). Derfor er det viktig å sannsynliggjøre at avsenderen bevisst har et underforstått budskap med det hun eller han har formidlet (ibid.). Graden av implisitte begrunnelser i argumentasjon varierer fra kontekst til kontekst. Presisjonen i argumentasjonen, altså i hvilken grad standpunktet er begrunnet eksplisitt, vil for eksempel i en vitenskapelig kontekst være stor. Her stilles det strenge krav til presise og klare begrunnelser for standpunkter, siden hensikten er å etablere sannheten av en påstand. I en politisk kontekst derimot er ikke kravene like strenge. Likevel vil kravene til presisjon variere avhengig av sjanger i politikken (Karlsen 2006:40; Bergström og Boréus 2005:24-25). I politiske debatter på tv eller i Stortingets spørretime er språkbruken som oftest mindre presis enn i en formell behandling av saker i Stortinget, der beslutninger gjerne bygger på utredninger og annen forskningsbasert kunnskap. Denne studien baserer analysen på sistnevnte sjanger, politiske dokumenter utarbeidet av regjeringen og behandlet i Stortinget. Dette er eksempler på saklige og argumenterende tekster som ligger nær vitenskapens ideal i klarhet i språkbruken (Karlsen 2006:40,117-118; Bergström og Boréus 2005:24-25). Det innebærer at man kan forvente mindre grad av implisitt språkbruk i slike tekster sammenlignet med i en debatt eller i et intervju, som er en styrke for studiens validitet. Dokumenter med presist språkbruk gjør det også enklere å avgrense komponentene i argumentasjonen slik Toulmin skisserer (Sigrell 2001:55). Når argumentasjonen derimot er tvetydige og implisitte, kan det i praktisk analysearbeid være vanskelig å skille mellom hva som er informasjon og begrunnelser i et argument (ibid.).

Subjektiviteten er også en utfordring i evalueringen av argumentasjonens holdbarhet og relevans. Begrunnelser har alltid ulike grader av sannhet i seg og kan ha ulike grader av relevans for standpunktet. Også her oppstår det en fare for at analytikeren kan la egne overbevisninger og verdensoppfatninger påvirke analyseresultatet. Det

ligger i metodens natur å "lete" etter vilkår, det vil si brister og svakheter, i argumentasjonen. I tillegg er det subjektivt hvilke vilkår analytikeren vektlegger i evalueringen. En måte å dempe graden av subjektivitet på er å fokusere på vilkårene som fremmes av andre interessenter i debatten. Det er gjort i denne studien ved at flere av vilkårene er basert på høringsuttalelsenes innvendinger i den politiske beslutningsprosessen.

Validiteten kunne vært styrket gjennom bruk av intervjuer i datainnsamlingen. Intervjuer med forfatterne av dokumentene, eller andre som kjenner godt til utformingen av kvalifiseringsprogrammet, kunne korrigert for eventuelle uklarheter i teksten og forhindre eventuelle misforståelser av avsenders intensjon (Voss 4/4/08 [epost]). Som redegjort for i kapittel 3.1, er det ikke utført intervjuer på grunn av begrensninger i masteroppgavens tids- og plassomfang.

Reliabilitetsproblemet ligger i å oppnå intersubjektivitet. Det empiriske idealet er at materialet skal kunne bearbeides med samme analyseverktøy av ulike forskere og at resultatet blir det samme. Det er imidlertid ikke gitt at andre analytikere ville kommet opp med samme rekonstruksjon av argumentasjonen i teksten (Bergström og Boréus 2005:142). Reliabilitet kan testes, for eksempel ved at andre gjentar rekonstruksjonen av regjeringens argumentasjon for kvalifiseringsprogrammet (Voss 20/3/08 [epost]). Målet med en slik test er å få så likt resultat som mulig. Hvis rekonstruksjonene er svært ulike, kan det utgjøre et problem for studiens reliabilitet. I et slikt tilfelle kan man gå tilbake og revurdere struktureringen av datamaterialet til en bedre reliabilitet er sikret.

På den annen side er det diskutabelt hvilken verdi en slik reliabilitetstest har i en tekstanalyse. Toulmin-modellens fleksibilitet åpner for at det finnes mange måter å bruke den på, derfor er det ikke nødvendigvis galt at rekonstruksjonen utføres forskjellig. Derfor blir det i stedet viktig å begrunne sine valg for rekonstruksjon underveis i analysen (Bergström og Boréus 2005:142).

Selv om metodens fleksibilitet byr på en del utfordringer, har den også flere fordeler:



---

### 3.6 Fordeler med Toulmin-modellen

Toulmin-modellens fleksibilitet blir trukket fram som en årsak til at modellen egner seg for analyse av kompleks argumentasjon (Reitan 2005:101,111). Autentisk argumentasjon er ikke en mekanisk øvelse og kan derfor ikke "tvinges" inn i en smal modell. En styrke er derfor den fleksibiliteten Toulmin tillater ved at modellen vektlegger det interaktive og dynamiske ved argumentasjonen. Rekonstruksjonen av de fire første komponentene er statiske, men idet motpartenes vilkår og nyanser kobles inn blir prosessen dynamisk (Dunn 2004:22). På den måten blir komponentene i argumentasjonen identifisert ut fra hvilken funksjon de har i interaksjonen mellom avsender og mottaker (Sigrell 2007:53;Sandvik 2002:260).

Toulmins metode er dynamisk også ved at den tillater kartlegging av hele argumentkjeder i en problemløsningsprosess, det vil si rekke av argumenter for kvalifiseringsprogrammet.

Modellen legger dermed til rette for å kunne kritisk vurdere hver del av prosessen uten å miste oversikt over komponentenes bidrag til helheten (Ball 1994:30;Voss 2006:307). Dette er spesielt nyttig i evalueringen av argumenter i offentlig politikk, som inneholder store mengder informasjon og data som kan være av både tvilsom reliabilitet og relevans (Majone 1989:5;Ball 1994:30). Flere som har skrevet om Toulmin-modellen framholder også at modellen gir en visuelt oversiktlig presentasjon av argumenter, argumentkjeder og strukturer (Parsons 1995:443;Dunn 1990:325).

Andre mener Toulmin-modellen ikke er fleksibel nok (Gasper 2000:5;Ball 1994:26). Kritikerne hevder at den ikke evner å fange opp komplekse argumenter på detaljnivå og at den passer bedre for å identifisere overordnede og mer generelle argumentstrukturer.

Modellens identifisering av implisitte begrunnelser blir også trukket fram som en stor styrke, til tross for at denne funksjonen skaper utfordringer for analysens validitet og reliabilitet. Problemet med andre typer policyanalyse er at *rettferdiggjøringen* av

politiske valg ofte er utelatt (Dunn 1990:325). Man hopper rett fra informasjon til standpunkt, uten å vurdere rasjonaliteten i begrunnelsene. Toulmin-modellen tillater ikke bare en kartlegging av implisitte og eksplisitte begrunnelser, men gir også retningslinjer for en kritisk evaluering av dem (ibid.).

Enda en styrke med Toulmins argumentasjonsanalyse er at den er multirasjonell, ved at den vurderer politikken basert på mer enn ett perspektiv. Problemer i andre typer policyanalyse er ofte forsøkt løst basert på én bestemt rasjonalitet, for eksempel økonomisk eller teknisk rasjonalitet (Dunn 1990:325). Argumentasjonsanalysen favner om mange perspektiver, fordi den trekker inn både avsender og mottaker i analysen. I motsetning til mange andre former for policyanalyse, forutsetter Toulmin-modellen at det er flere enn én beslutningstaker som former politikken. Politikktutforming ses på som en undersøkelsesprosess der ulike parter evaluerer styrker og svakheter ved forskjellige løsningsalternativer (Dunn 1990:325).

Det finnes alternative analysemodeller som på lik linje med Toulmin-modellen tar sikte på å evaluere argumenters holdbarhet. Én av de mest kjente er pro et contra-modellen. Her identifiserer man argumentets tese eller hovedpåstand. Deretter listes opp argumenter for og mot med en forklaring på hvordan de henger sammen. Fordelen er at modellen gjør argumentasjonen oversiktlig og derfor lett å forholde seg til. Ulempen er at den mangler Toulmin-modellens vektlegging av dynamikk og interaksjon ved at standpunktet ikke blir nyansert som følge av motargumentene. I tillegg viser den ikke hvordan kjeder av argumenter er linket sammen og egner seg derfor ikke like godt til å vurdere argumentasjon som en dynamisk prosess. Pro et contra-modellen drar i større grad enn Toulmin-modellen argumentene ut av sin opprinnelige kontekst og isolerer dem (Sigrell 2007:52,56).

I neste kapittel blir Toulmins argumentasjonsmodell forsøkt anvendt på regjeringens argumentasjon for kvalifiseringsprogrammet.

## 4. REKONSTRUKSJONEN

### 4.1 Strukturering av regjeringens argumenter

Regjeringens argumenter for kvalifiseringsprogrammet struktureres etter Toulmin-modellens seks komponenter. I dette kapittelet blir først grunnmodellen presentert, det vil si de fire første komponentene som utgjør et fullverdig argument – standpunkt, informasjon, begrunnelser og underbygging (jamfør figur 3.1, side 31). Rekonstruksjonen bygger i hovedsak på Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen (St.meld.nr.9 (2006-2007)), der forslaget første gang blir utredet og presentert – før innvendinger fra andre interessenter var brakt på banen. Rekonstruksjonen legger grunnlaget for evalueringen av argumentasjonen i neste kapittel. I evalueringen utvides modellen ved at de to siste komponentene kobles inn – vilkår og nyanser (jamfør figur 3.3, side 33). Evalueringen bygger på høringsuttalelsene og odelstingsproposisjonen (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)), der vilkår fra motdebattanter blir fremmet, samt det endelige vedtaket til regjeringen (Besl.O.nr.1 (2007-2008)). Det endelige vedtaket viser i hvilken grad regjeringen har tatt hensyn til høringsinstansenes innvendinger.

Argumentasjonen blir strukturert i tråd med det overordnede innholdet i beslutningsprosessen (Voss 2006:309). Standpunktet utgjør regjeringens forslag til kvalifiseringsprogram, mens informasjonskomponenten utgjør regjeringens definisjon av årsakene til sosialhjelpsavhengighet. Begrunnelsene og underbyggingen utgjør rettferdiggjøringen av de foreslåtte virkemidlene i kvalifiseringsprogrammet.

### 4.2 Standpunktet

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet er regjeringens endelige løsning på problemet med sosialhjelpsavhengighet og utgjør argumentasjonens hovedstandpunkt. Standpunktet består av virkemidlene som skal løse

sosialhjelpsproblemet. Inngangskriteriene til programmet er også rekonstruert under standpunktet, fordi disse er en sentral del av løsningsforslaget.

#### **4.2.1 Virkemidlene**

Hensikten med kvalifiseringsprogrammet er å styrke arbeidsevnen til mennesker med en svak tilknytning til arbeidsmarkedet (St.meld.nr.9 (2006-2007):218). Tiltakene i ordningen skal derfor være arbeidsrettede og bestå av arbeidsmarkedstiltak, og det skal settes av tid til aktiv jobbsøking mot slutten av programmet. Disse obligatoriske tiltakene vil kunne inkludere "[...] eksisterende tiltak i form av arbeids- og velferdsetatens tiltak for sosialt yrkeshemmede og andre målrettede arbeidsmarkedstiltak, samt arbeidsrettede tiltak i kommunene (St.meld.nr.9 (2006-2007):226). Regjeringen legger opp til et tett samarbeid om tjenestene mellom den statlige arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten. De to instansene er i ferd med å bli samlokalisert i Nav-kontorer over hele landet. Utgifter til arbeidsmarkedstiltakene, som i dag betales av staten, vil fortsette å være et statlig ansvar. Eventuelle supplerende tjenestetilbud blir et kommunalt ansvar. Kommunene får imidlertid det overordnede ansvaret for kvalifiseringsprogrammet ved at de har betalingsansvar for stønaden og andre kommunale tjenestetilbud knyttet til ordningen (St.meld.nr.9 (2006-2007):232).

Programmet kan i tillegg til arbeidsrettede tiltak også bestå av tiltak som opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening (St.mld.nr.9 (2006-2007):218,226-227), men disse er ikke obligatoriske. Det enkelte Nav-kontor kan i samarbeid med kommunen i tillegg sette av tid til helsefremmende tiltak som medisinsk behandling, fysioterapi, psykolog, hjelpemiddelbistand og så videre. Slike tiltak inngår imidlertid ikke i vedtaket om kvalifiseringsprogram (St.meld.nr.9 (2006-2007:226-227). Med andre ord har ikke deltakeren krav på helsefremmende tiltak.

Kvalifiseringsprogrammet inneholder økonomisk insentivbaserte virkemidler ved at opptak til programmet gir rett til en standardisert inntektssikring - en kvalifiseringsstønad. Den er høyere enn sosialstønaden og utgjør to ganger

grunnbeløpet i folketrygden (G), det vil si cirka 133 600 kroner. Sosialhjelpsmottakere under 25 år får kun to tredeler av 2G, cirka 89 000 kroner. Ved opptak til programmet blir det i tillegg utarbeidet en individuell plan i samarbeid med brukeren. Planen blir et viktig verktøy for utarbeidelsen av tiltakene for deltakeren. Med retten til stønad følger visse plikter. Deltakelse og oppmøte i de avtalte tiltakene er et vilkår for å motta stønad. Blir vilkårene brutt, for eksempel ved ubegrunnet fravær, avkortes stønaden eller deltakeren mister plassen i programmet (St.mld.nr.9 (2006-2007):220).

Samtidig legger regjeringen opp til en lovmessig regulering av innholdet i kvalifiseringsprogrammet som blant annet innebærer en individuell tilrettelegging av tiltak. Personer som oppfyller inngangskriteriene til programmet får også en lovfestet rett til deltakelse som betyr at den enkelte kommune er pliktig å tilby kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad (St.meld.nr.9 (2006-2007:227,220). Programmet forutsetter motiverte deltakere. Derfor er ikke deltakelse en lovfestet plikt, men basert på frivillighet. Men hva skal til for å få tilbud om plass i kvalifiseringsprogrammet?

#### **4.2.2 Inngangskriterier**

Kvalifiseringsprogrammet er ment å treffe en målgruppe som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og som ikke får tilstrekkelig hjelp av eksisterende tilbud. Deltakerne plukkes ut basert på skjønnsmessige kriterier ved at søkerne må oppfylle visse vilkår (St.meld.nr.9 (2006-2007):224). For å bli tatt opp som deltaker må søker først gjennom en obligatorisk arbeidsevnevurdering. For å få rett til kvalifiseringsprogram må søker ha ”vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne”. Det innebærer at evnen til inntektsgivende arbeid er nedsatt med minst halvparten (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):34). Medisinsk diagnose er ikke et krav for opptak til programmet (ibid.). For å begrense rekrutteringen til ordningen vil det ikke være nok med en arbeidsevnevurdering. Det andre vilkåret er at ”[...] programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes muligheter for

deltakelse i arbeidslivet” (St.meld.nr.9 (2006-2007):224). Det innebærer en avgrensning mot brukere som ikke har behov for, ikke er i stand til eller ikke er motivert for aktive virkemidler som kan føre til arbeid (ibid.). Hvordan disse grensene skal trekkes går ikke fram av regjeringens utredning, men det oppfordres til at ”[...] skjønnsbaserte inngangsvilkår må operasjonaliseres for å skape en ensartet forståelse av rammene for ordningen [...]” (ibid.).

Deltakelsen i programmet skjer på fulltid for en periode på inntil ett år, men kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Etter en særskilt vurdering kan programdeltakelse forlenges utover to år (St.meld.nr.9 (2006-2007):230).

Standpunktet kan oppsummeres som følger:

*Et rettighetsfestet kvalifiseringsprogram som tilbyr arbeidsrettede tiltak sammen med en standardisert kvalifiseringsstønad skal bidra til å få flere langtidsmottakere av sosialhjelp i arbeid og ut av inntektsfattigdom (hovedstandpunkt).*

Kvalifiseringsprogrammet er utarbeidet på bakgrunn av informasjon om problemet og målgruppen. Den andre komponenten i Toulmin-modellen er informasjonen.

### 4.3 Informasjonen

Informasjonen utgjør regjeringens oppfatning av årsaksbildet, det vil si de faktorene regjeringen mener skaper problemet som skal løses (Voss 2006:309). Informasjonskomponenten i argumentasjonen for kvalifiseringsprogrammet er relativt kompleks å restrukturere, fordi den består av store mengder informasjon som på ulike måter er bundet sammen. Det blir derfor nødvendig å strukturere informasjonen i flere ledd i en argumentkjede (jamfør figur 3.5, side 35).

Det er viktig å huske at alle argumentene i informasjonskomponenten er underordnet hovedstandpunktet – den utgjør informasjonsunderlaget for innføringen av kvalifiseringsprogrammet. Det innebærer at enkeltargumentene i

informasjonsgrunnlaget ikke vil bli evaluert for holdbarhet og relevans. Toulmin-modellen har fått kritikk for at den ikke legger opp til en evaluering av faktaene som underbygger informasjonen (Gasper 1996), fordi også informasjonen kan bygge på tvilsomme og ureliable fakta. Analysen kommer likevel ikke til å foreta en systematisk evaluering av informasjonskomponenten, fordi den er relativt ukontroversiell i argumentasjonen for kvalifiseringsprogrammet. Ingen av partene i beslutningsprosessen – politikere eller høringsinstanser - bestrider faktaene som dokumenterer sosialhjelpsproblemet. Det som imidlertid bestrides, er at deler av informasjonsgrunnlaget er for lite vektlagt i utformingen av tiltak. Enkelte høringsinstanser påpeker at regjeringen i for liten grad vektlegger omfanget av funksjonsevneproblemer blant langtidsmottakerne, og at det har negative konsekvenser for utformingen av innholdet i programmet. Denne innvendingen blir behandlet i evalueringen av argumentasjonen i kapittel 5.6.2, side 86. Men først tilbake til strukturering av informasjonskomponenten.

### **4.3.1 Sosialhjelpsmottak som problem**

Utgangspunktet for kvalifiseringsprogrammet er at en del mennesker i Norge har hatt sosialhjelp som eneste hovedinntektskilde over lang tid og derfor lider under varig inntektsfattigdom. Sosialstøtten er ment som en minimumsløsning i en krisesituasjon og skal ikke være en varig løsning.

Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er i regjeringens dokumenter definert som "[...] mennesker i yrkesaktiv alder som er, eller står i fare for, å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom kombinert med andre levekårsproblemer, som dårlig helse og sosiale problemer" (St.meld.nr.9 (2006-2007):218). De har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden, og de fleste har økonomisk sosialhjelp som sin hovedinntektskilde (ibid.).

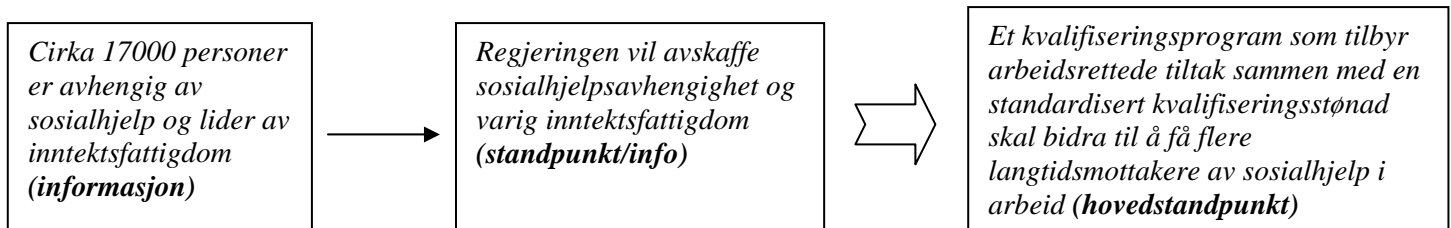
Antallet personer i målgruppen er ifølge Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen beregnet til å være omkring 17 000 personer (St.meld.nr.9 (2006-2007):223). Det er i strid med hva statsråd Bjarne Håkon Hanssen selv har uttalt ved flere anledninger, da

han har sagt at det er 30 000 personer i målgruppen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2/11/07; Adresseavisa 15/4/08). I stortingsmeldingen går det imidlertid fram at målgruppen er avgrenset på følgende måte: Av i alt cirka 120 000 sosialhjelpsmottakere, har omkring 30 000 sosialhjelp som hovedinntektskilde. 91 prosent av disse er langtidsmottakere, det vil si at de har mottatt sosialhjelp mer enn minst seks måneder av gangen, som er Statistisk sentralbyrås definisjon av langtidsmottak (Dahl m.fl. 2006:22). Etter å ha trukket ut de som ansees som lite aktuelle for kvalifiseringsprogrammet - personer på overgangsstønad, på attføringspenger, nyankomne innvandrere fra ikke-vestlige land som får sine hjelpetiltak i introduksjonsprogrammet og personer med høyere utdanning, reduseres målgruppen til om lag 17000 personer (St.meld.nr.9 (2006-2007):223; Ot.prp.nr.70 (2006-2007):25). Denne målgruppen er "fanget" i inntektsfattigdom og trenger omfattende tiltak for å komme i arbeid (ibid.).

Med bakgrunn i at sosialhjelpsordningen ikke fungerer som intendert ønsker regjeringen å gjøre noe med problemet av hovedsakelig to grunner: For det første av hensynet til enkeltindividet – det er ikke ønskelig at enkeltpersoner lever i varig inntektsfattigdom i Norge (St.meld.nr.9 (2006-2007):13). For det andre fordi sosialhjelpsavhengighet er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Norge mangler arbeidskraft. For å greie å skape en bærekraftig velferdsstat, må den totale sysselsettingen her i landet øke (St.meld.nr.9 (2006-2007):14). Rundt 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder står på utsiden av arbeidslivet. Et av flere mål regjeringen har for å styrke den totale arbeidsdeltakelsen er å hjelpe de aller svakeste gruppene i samfunnet gjennom en forsterket tiltaksinnsats (ibid.). Den første begrunnelsen har en implisitt etisk underbygging, mens den andre begrunnelsen bygger på statistikk og samfunnsøkonomiske beregninger. Departementet viser også til flere nyere forskningsrapporter som har dokumentert de negative følgene av å være langtidsmottaker av økonomisk sosialhjelp. "Rapportene indikerer at økonomiske problemer over tid kumulerer barrierer for å tiltre det ordinære arbeidsmarkedet og bidrar således til å svekke den enkeltes forutsetninger"



(St.meld.nr.9 (2006-2007:220). Første delen av argumentkjeden i informasjonskomponenten er illustrert i figur 4.1.



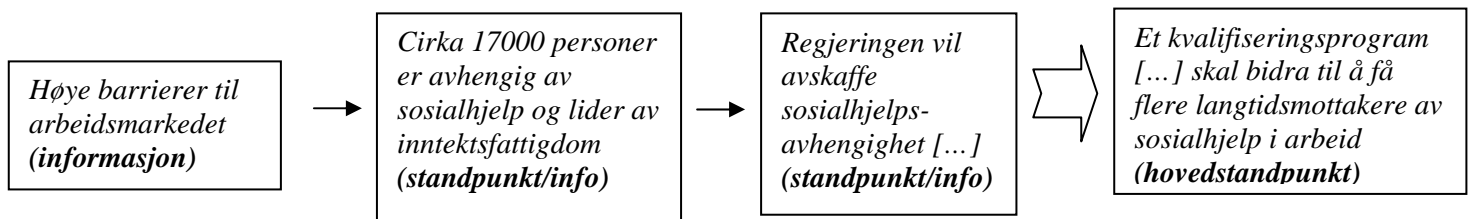
**Figur 4.1 Sosialhjelpsproblem som informasjon**

Her er starten på en argumentkjede i Toulmin-modellen. Informasjonen om at regjeringen vil avskaffe sosialhjelpsavhengighet utgjør standpunktet for en informasjonskomponent lenger *bakover* i kjeden. Informasjonsgrunnlaget for hovedstandpunktet stopper imidlertid ikke her. For å vite hvordan problemet kan løses, må politikerne vite mer om bakgrunnen for at enkelte ender opp med sosialhjelp som eneste inntekt over lang tid. Det innebærer at vi må nøste oss lenger bakover i argumentkjeden. Hvorfor blir noen avhengig av sosialhjelp over lang tid?

### 4.3.2 Høye barrierer til arbeidsmarkedet

Langtidsmottak av sosialhjelp blir i utredningen forklart med at "[...] de har høye barrierer til arbeidslivet"(St.meld.nr.9 (2006-2007):41-42,218). Departementet viser til "[...] en sterk sammenheng mellom lengden på passivt stønadsmottak og tilknytningen til arbeidsmarkedet" (ibid.:41). Begrunnelsen er underbygd av forskning (ibid.:46,112).

Argumentkjeden utvides. Påstanden om at det finnes mennesker i Norge som sliter med langtidsmottak av sosialhjelp og varig inntektsfattigdom bygger igjen på informasjon om at disse har høye barrierer til arbeidsmarkedet, illustrert i figur 4.2.



**Figur 4.2 Høye barrierer som informasjon**

Fortsatt er det behov for å nøste seg lenger bakover i argumentkjeden. For hvorfor har noen høye barrierer til arbeidslivet?

### 4.3.3 Manglende individuelle ressurser

Regjeringen viser til at gruppen som står langt fra arbeidsmarkedet har visse kjennetegn som dreier seg om manglende individuelle ressurser. Fire kjennetegn blir framhevet: Dårlig helse, lite arbeidserfaring, lav utdanning og lav alder (St.meld.nr.9 (2006-2007):41-42). Regjeringen henviser til flere forskningsstudier som støtte for sine begrunnelser.

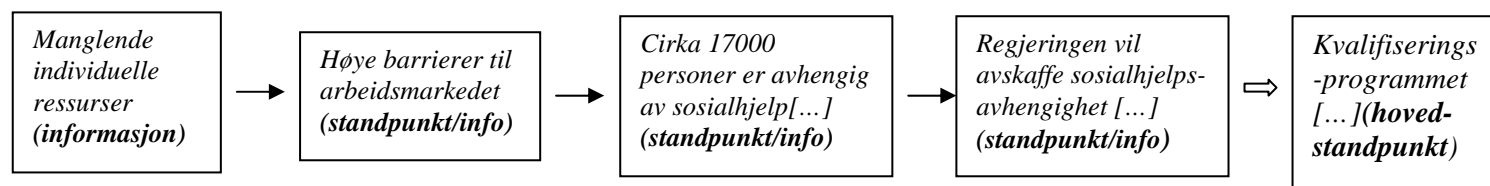
Arbeids- og inkluderingsdepartementet skriver at langvarige sosialklienter skiller seg ut fra den øvrige befolkningen når det gjelder omfanget av helseproblemer. Av langtidsmottakerne av sosialhjelp rapporterer nærmere to av ti om generell dårlig helse. Tilsvarende tall for befolkningen for øvrig er én prosent. Omtrent halvparten av langtidsmottakerne rapporterer om så dårlig helse at det går ut over evnen til å fungere i hverdagen. 58 prosent rapporterer om psykiske plager (St.meld.nr.9(2006-2007):42). Departementet gir en eksplisitt begrunnelse på hvorfor dårlige helseproblemer kan føre til svekket tilhørighet til arbeidsmarkedet. Dårlig helse går utover funksjonsevnen som igjen rammer evnen til å fungere i hverdagen. Samtidig understreker departementet at 20 prosent av langtidsmottakerne rapporterer om "utmerket eller meget god helse" (St.meld.nr.9(2006-2007):41-42).

Den andre begrunnelsen forklarer langtidsmottakernes barrierer til arbeidsmarkedet med manglende arbeidserfaring. Departementet viser til at en tredel av langtidsmottakerne aldri har hatt et arbeidsforhold av lenger varighet enn seks

måneder. 40 prosent har vært i arbeid i seks måneder eller mer (St.meld.nr.9 (2006-2007):42). Begrunnelsen er implisitt og sier at manglende arbeidserfaring øker barrierene til arbeidslivet.

En tredje forklaring er lav kompetanse. Personer med lav utdanning er ifølge departementet overrepresentert blant langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. 26 prosent av langtidsmottakere over 18 år hadde grunnskole som høyeste utdanningsnivå mot 18 prosent i tilsvarende aldersgruppe i den totale befolkningen. 68 prosent hadde videregående skole som høyeste nivå mot 57 prosent i befolkningen sett under ett (St.meld.nr.9 (2006-2007):41). Begrunnelsen for at lav kompetanse fører til svak yrkestilhørighet er ikke eksplisitt uttalt, men er forholdsvis logisk: Personer med lav utdanning har vanskeligere for å få innpass på arbeidsmarkedet enn personer med høy utdanning.

Alder er en fjerde årsaksfaktor som ifølge regjeringens utredning virker inn på folks barrierer til arbeidsmarkedet. Jo lavere alder, desto høyere er barrierene (St.meld.nr.9 (2006-2007):42). Ungdom har generelt en høyere risiko for arbeidsledighet enn voksne, skriver departementet. Implisitt sier de at lav alder er en forklaring på svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Departementet skriver videre at sosialhjelpsmottak i ung alder kumulerer barrierer senere i livet. En studie utført ved NOVA viser at kun 70 prosent av unge sosialhjelpsmottakere var i arbeid som voksne mot 85 prosent blant andre tidligere arbeidsløse (St.meld.nr.9 (2006-2007):42). Studien viser at yrkesaktive voksne som i ung alder hadde vært sosialhjelpsmottaker rapporterte om lavere arbeidsmotivasjon og mindre tilfredshet med jobben sammenlignet med andre arbeidstakere (ibid.). Argumentkjeden er illustrert i figur 4.3.



**Figur 4.3 Manglende ressurser som informasjon**

Hele argumentkjeden kan oppsummeres slik: Dårlig helse, lav utdanning, manglende arbeidserfaring og lav alder blir beskrevet som kjennetegn blant mennesker som står langt fra arbeidslivet og presenteres som mulige underliggende forklaringer på høye barrierer til arbeidsmarkedet. Høye barrierer er i fortsettelsen en forklaring på langtidsmottak av sosialhjelp og varig inntektsfattigdom (Deila Bryn 2007). Sosialhjelpsavhengighet og inntektsfattigdom er en uting regjeringen ønsker å få bukt med. Derfor har de utredet en løsning på problemet – kvalifiseringsprogrammet (standpunktet). Argumentene er kjedet sammen i et hierarki, der kvalifiseringsprogrammet som løsningsforslag står øverst i hierarkiet. De andre argumentene utgjør et samlet informasjonsgrunnlag for hovedstandpunktet.

Rekonstruksjonen er nå kommet til den tredje og fjerde komponenten i Toulmins argumentskjema – begrunnelser og underbygging. Hvordan rettferdiggjør regjeringen overgangen fra informasjon til standpunkt?

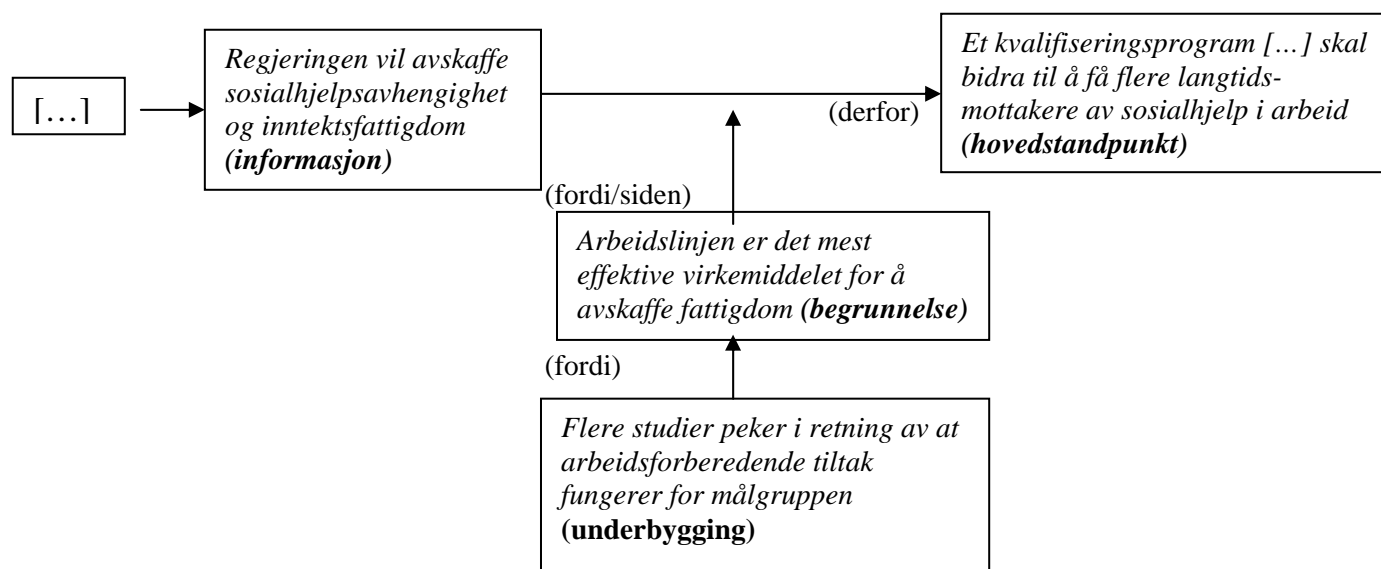
## 4.4 Begrunnelser og underbygging

Både eksplisitte og implisitte begrunnelser for kvalifiseringsprogrammet vil nå bli identifisert og redegjort for. Regjeringen har én hovedbegrunnelse for innføringen av kvalifiseringsprogrammet som utgjør en grunnleggende forutsetning for de andre begrunnelsene:

### 4.4.1 Arbeidslinjen i fokus

Kvalifiseringsprogrammet rettferdiggjøres med at arbeidslinjen er det mest effektive tiltaket for å bekjempe fattigdom og fremme inkludering. Regjeringen skriver at ”Kampen mot fattigdom og for inkludering går først og fremst gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet” (St.meld.nr.9 (2006-2007):14). Regjeringen understreker samtidig at ”[...] målet også er å skape gode levekår og muligheter for inkludering og deltakelse for de som av ulike grunner ikke kan delta i arbeidslivet” (ibid.).

Med troen på arbeidslinjen som et grunnleggende prinsipp for kvalifiseringsprogrammet, er alle virkemidlene preget av målet om å fremme arbeidsdeltakelse. Regjeringen forutsetter at målgruppen har potensiell arbeidsevne som kan stimuleres gjennom ulike tiltak. Målet er å styrke målgruppens svake individuelle ressurser, som igjen skal styrke arbeidsevnen. Regjeringen underbygger troen på arbeidslinjen ved å henvise til resultater fra studier som peker i retning av at arbeidsrettede tiltak fungerer overfor målgruppen (ibid.:218,112-113): ”Flere studier peker i retning av at de med størst avstand til arbeidsmarkedet kan ha nytte av ulike kvalifiserings-, aktiviserings- og behandlingsprogrammer før sysselsettingstiltak prøves” (St.meld.nr.9 (2006-2007):218). Begrunnelsen med underbygging er illustrert i figur 4.4.



**Figur 4.4 Arbeidslinjen som begrunnelse**

#### 4.4.2 Penger som lokkemiddel

Den neste begrunnelsen gjelder effekten av insentiver for å fremme arbeidsdeltakelse. En plass i kvalifiseringsprogrammet fører med seg visse goder som er knyttet til bestemte plikter. Deltakerne mottar en kvalifiseringsstønad som motytelse for at de deltar i tiltak. Bryter deltakerne vilkårene, for eksempel ved ugyldig fravær, mister de stønaden og plassen i programmet (St.meld.nr.9 (2006-2007):228). Departementet begrunner innføringen av en standardisert inntektssikring med at det "[...] vil gi

stønadsmottakeren økonomisk forutsigbarhet og mulighet for å planlegge sin økonomi over tid” (St.meld.nr.9 (2006-2007):218). Hensikten er at stønaden skal gi ”[...] større grad av trygghet for deltakerne enn økonomisk sosialhjelp gjør i dag”. Begrunnelsen er underbygget med at en slik økonomisk trygghet vil bli ”[...] motivasjon for den enkelte til å prøve seg i arbeidslivet”, fordi den ikke er behovsprøvd slik økonomisk sosialhjelp er (ibid). Ved innføring av slike økonomiske insentiver impliserer regjeringen to ting. For det første at kvalifiseringsstønaden er høy nok til å skape trygghet og forutsigbarhet. For det andre at langtidsmottakere av sosialhjelp er umotiverte for arbeid og at avhengighetssituasjonen til dels er et spørsmål om vilje. Departementet skriver også: ”Kvalifiseringsstønaden skal stimulere og motivere til at målgruppen vil delta i programmet, og den skal samtidig fremme overgangen til aktiv deltakelse i arbeidslivet” (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):37).

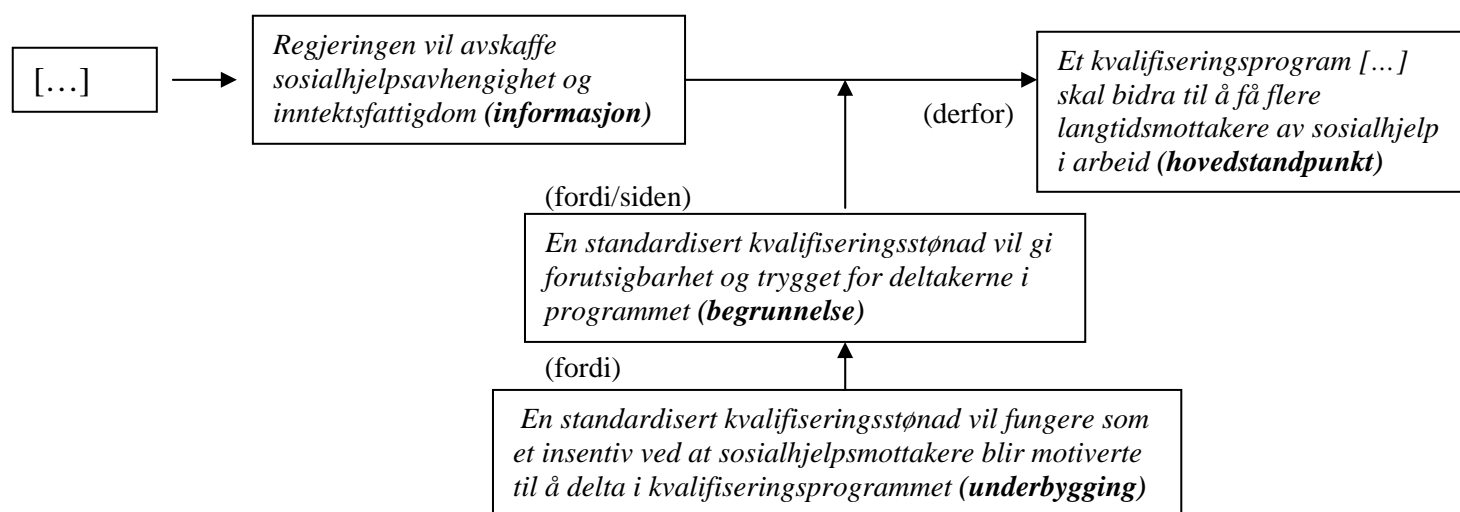
”Viljetankegangen” blir ytterligere understreket når departementet også påpeker at kvalifiseringsstønaden ikke skal bli så attraktiv at deltakelse i kvalifiseringsprogrammet lokker mer enn arbeidslivet:

Tilbud om tiltak og tjenester bør sammen med de økonomiske ytelsene bidra til at målgruppen finner det attraktivt å delta på kvalifiseringsprogrammet. Samtidig må ordningen ikke framstå for fordelaktig sammenlignet med deltakelse i ordinært arbeidsliv eller utdanning (St.meld.nr.9 (2006-2007):228).

Regjeringen understreker viktigheten av å sette inngangskriterier som avgrenser kretsen av mottakere til de som inngår i målgruppen (ibid.). Hvis stønadsmottakerne er så ressurssterke at arbeid eller utdanning er et reelt alternativ til kvalifiseringsprogrammet, risikerer man at disse blir ”innelåst” i programmet hvis de blir tatt opp som deltakere.

Desto nærmere potensielle mottakere står arbeid eller utdanning, desto større fare er det for at en høyere og mer forutsigbar økonomisk ytelse vil ha uheldige effekter i form av redusert motivasjon for søkeaktivitet, orientering mot ytelse framfor arbeid/utdanning eller innelåsing i langvarig stønadsmottak (St.meld.nr.9 (2006-2007):228).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet presiserer derfor at målgruppen er "[...] personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og til dels sammensatte problemer, for eksempel rusproblemer [...]" (ibid.). For disse "[...]" er alternativet til kvalifiseringsprogrammet trolig ofte fortsatt økonomisk sosialhjelp" (ibid.:228), og ikke arbeid eller utdanning. Regjeringen legger til grunn at fast stønad med plikt til aktivitet vil være et særlig egnet virkemiddel for denne målgruppen. Her forutsettes det at de aller svakeste gruppene på arbeidsmarkedet, som rusmisbrukere, har en restarbeidsevne som kan stimuleres ved økonomiske insentiver. Regjeringen underbygger ikke eksplisitt økonomisk insentivbruk med resultater fra forskning, slik den gjør i utredningen av arbeidsrettede tiltak. Begrunnelsen og dens underbygging er illustrert i figur 4.5.



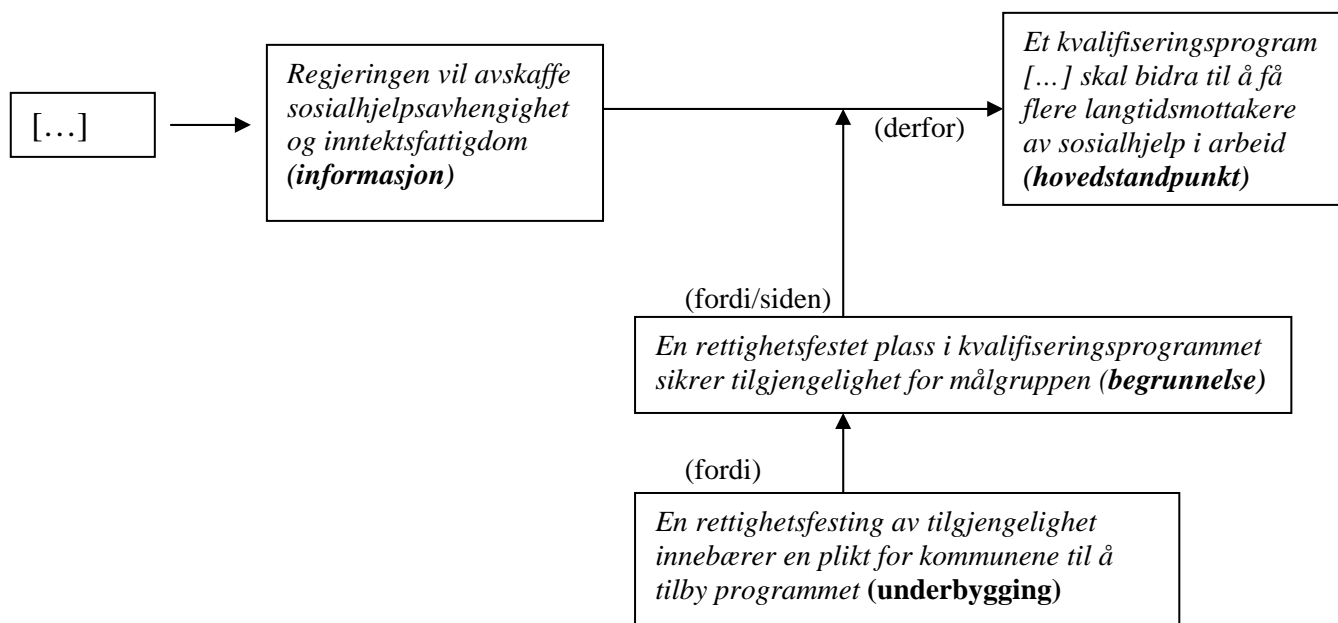
**Figur 4.5 Økonomiske insentiver som begrunnelse**

#### 4.4.3 Tilgang og innhold

Foruten rett på kvalifiseringsstønad har personer som oppfyller inngangskriteriene en lovfestet rett på plass i kvalifiseringsprogrammet. Rettighetsfesting innebærer en plikt for kommunen til å tilby programmet. Regjeringen begrunner rettighetsfestingen med at den skal bidra til å sikre tilgjengeligheten til ordningen (St.meld.nr.9 (2006-2007:220). Samtidig legges det opp til at innholdet i programmet blir lovmessig regulert (ibid.). Detaljene i hva en slik regulering innebærer blir ikke utdypet her. "Om

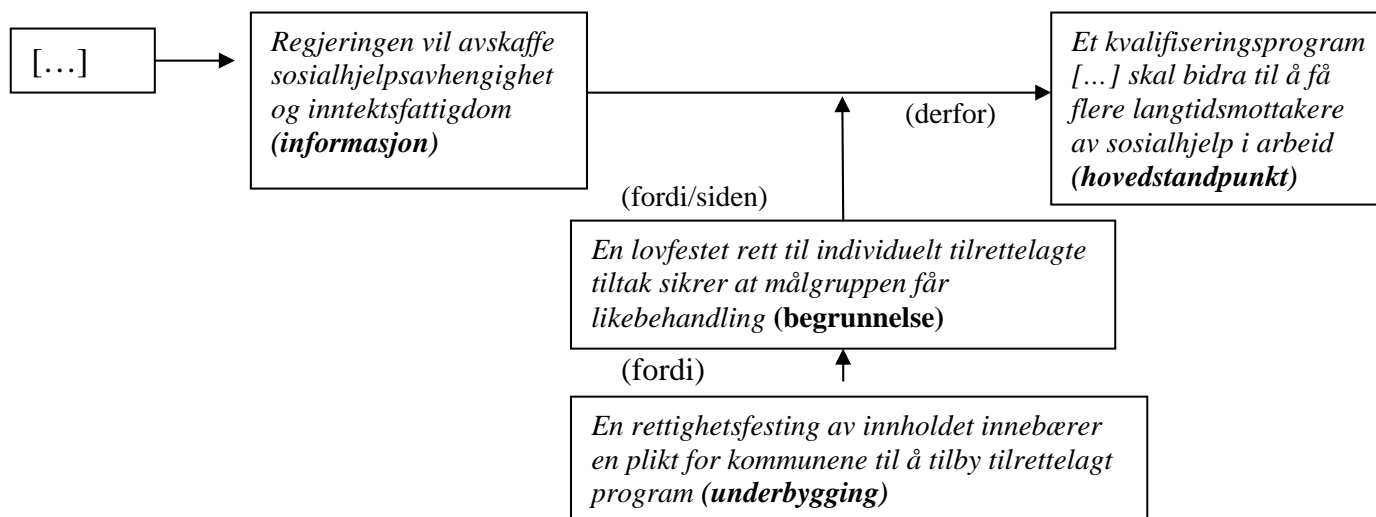
det skal fastsettes noe minimumsinnhold for kvalifiseringsprogrammet, og om deltakerne også skal ha en rett til dette minimumsinnholdet, må utredes nærmere i det videre arbeidet” (ibid.:222). Uten å si noe eksplisitt om innholdet begrunner regjeringen en rettighetsfesting med at deltakerne skal sikres likebehandling – uavhengig av hvor de bor i landet. Departementet viser til forarbeidene med en ny arbeids- og forvaltningslov som sier at ”Brukerne skal få likeverdig, individuelt tilpasset service og tilbud uavhengig av bosted og hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som er lokalisert i det lokale Nav-kontoret. Det samlede system skal stå til rådighet for brukeren” (St.meld.nr.9 (2006-2007):222). Selv om ikke regjeringen uttaler det eksplisitt, er det rimelig å anta at regjeringen mener et likeverdig og individuelt tilpasset tilbud er en underliggende forutsetning for at kvalifiseringsprogrammet skal ha positive effekter for den komplekse gruppen som langtidsmottakere av sosialhjelp er.

Begrunnelse for og underbygging av tilgangen til programmet er illustrert i figur 4.6. Begrunnelsen for og underbyggingen av en lovfestet rett til individuell tilrettelegging i kvalifiseringsprogrammet er illustrert i figur 4.7.



**Figur 4.6 Rett til tilgang som begrunnelse**





**Figur 4.7 Krav på individuell tilrettelegging som begrunnelse**

Regjeringens informasjon, standpunkt, begrunnelser og underbygging er illustrert samlet i oppgavens vedlegg på side 120.

## 4.5 Metodiske betraktninger

Toulmin-modellen legger opp til at de viktigste argumentene plukkes ut, og det betyr at noen begrunnelser blir vektlagt framfor andre (Bergström og Boréus 2005:142-143). Det er ikke gitt at andre analytikere ville identifisert og strukturert argumentene på samme måte som her. Andre ville kanskje rekonstruert begrunnelsene på et enda mer detaljert nivå, for eksempel ved å ta med detaljer i innholdet i programmet som begrunnelser for individuell plan, ventetid og programmets varighet. Detaljene er utelatt, fordi modellen ville blitt svært uoversiktlig å presentere. Derfor har rekonstruksjonen fokusert på de overordnede prinsippene, som arbeidslinjen, insentivtankegangen og fokuset på rettighetsbaserte tjenester.

Reliabiliteten er forsøkt styrket ved at rekonstruksjon og evaluering i analysen har skjedd parallelt. Selv om oppgaven er strukturert som om rekonstruksjonen har skjedd først i analysen, har dette i realiteten vært en prosess der man har beveget seg fram og tilbake mellom fasene. En slik fremgangsmåte har gitt god oversikt over hele

argumentasjonsprosessen og således gjort det lettere å sile ut de viktigste begrunnelsene for og mot kvalifiseringsprogrammet. Høringsinstansenes vurdering av begrunnelsene sier noe om hva som anses som viktig og ikke av partene i beslutningsprosessen. Derfor har høringsuttalelsene hatt betydning for hvilke overordnede begrunnelser som er vektlagt i rekonstruksjonen.

Rekonstruksjonen legger til rette for evalueringen av argumentasjonen, som er tema for neste kapittel.

## 5. EVALUERINGEN

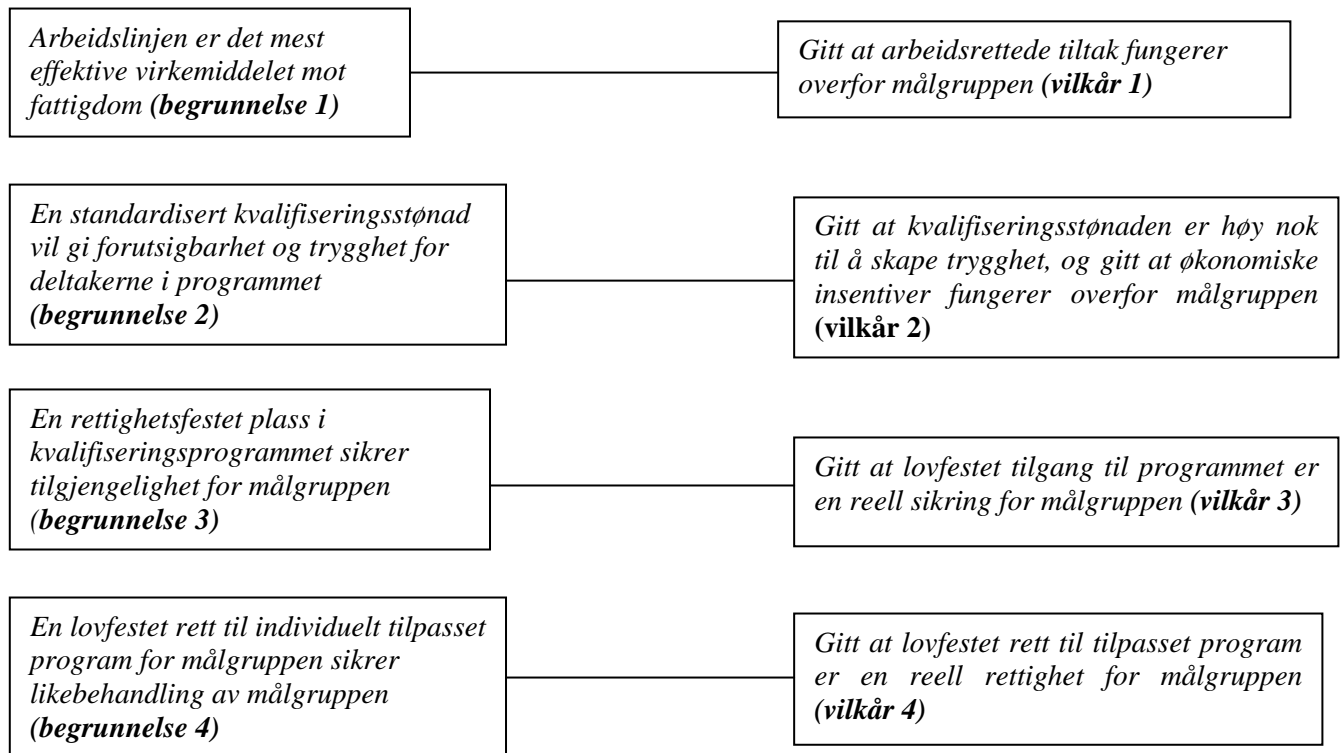
### 5.1 Standpunkt på prøve

I evalueringen av argumentasjonen blir regjeringens hovedstandpunkt satt på prøve. Vilklårene som utfordrer og eventuelt nyanserer regjeringens begrunnelser og deres underbygging blir presentert (jamfør figur 3.3, side 33), drøftet og evaluert ut fra Toulmins kriterier om holdbarhet og relevans.

Mange av vilklårene som truer regjeringens standpunkt bygger på innvendinger fremmet av instanser i høringen av kvalifiseringsprogrammet. De ulike høringsinstansene blir kun henvist til i analysen og ikke videre presentert og vektlagt i form av ståsted, posisjon og påvirkning på politikktforming. Tilnærmingen er argumentasjonsteoretisk - derfor er det argumentene, og ikke betydningen av hvem som mener hva, som står i fokus.

### 5.2 Vilklårene

Evalueringen er delt inn i fire hovedvilklår som tematisk matcher de fire begrunnelsene som er identifisert i rekonstruksjonen. Det første vilklåret truer begrunnelsen om arbeidslinjen, det andre om begrunnelsen for bruken av økonomiske insentiver, det tredje om tilgangen til programmet, mens det fjerde vilklåret utfordrer begrunnelsen for den individuelle tilretteleggingen av tiltakene, illustrert i figur 5.1.



**Figur 5.1 Begrunnelser og vilkår**

Under hvert hovedvilkår vil flere mindre innvendinger mot argumentasjonen bli redegjort for og drøftet. Disse innvendingene er konkrete uttrykk for hovedvilkårene. Disse ”underargumentene” kunne i teorien vært behandlet som selvstendige vilkår. Det ville imidlertid gjort analysen mer uoversiktlig og forvirrende enn nødvendig.

Det blir ikke gjort forsøk på å presentere en samlefigur for all argumentasjonen med vilkår og nyanseringer, fordi illustrasjonen blir for stor og omfattende for en A4-side. I stedet blir vilkårene presentert stegvis.

### 5.3 Arbeid som mål og middel

Det første vilkåret utfordrer begrunnelsen om at arbeidslinjen er det mest effektive virkemiddelet for å hjelpe sosialhjelpsavhengige ut av inntektsfattigdom (se figur 4.4, side 53). Ser man til forskningslitteraturen er både intensjonen med og virkningene av arbeidslinjen omdiskutert (Lorentzen 2007; Lødemel 1997; Lødemel og Johannessen 2005; Kildal 2006; Wel m.fl. 2006; Halvorsen 1995; Pedersen 1993, 1998; Velvin 2007;

Kjørstad 2002). Også blant de som jobber i arbeids- og velferdsforvaltningen er debatten stor (Kjørstad 2002:25). Gjennomgangen av høringsuttalelsene viser at både Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO), samt Norsk tjenestemannslag (NTL), som er den største fagforeningen i Nav, er kritiske til grunnleggende sider ved kvalifiseringsprogrammet (FO 30/3/07;NTL 29/3/07). Høringsuttalelsene for øvrig viser at også mange andre instanser har innvendinger mot innholdet i det arbeidsrettede kvalifiseringsprogrammet.

Samtidig skal det sies at arbeidslinjen som *prinsipp* har bred oppslutning, både blant politikere og høringsinstanser (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):32;Odelstingsdebatt 18/10/07;Besl. O. nr. 1(2007-2008)). De fleste gir eksplisitt støtte til målet om høyere arbeidsdeltakelse for de svakeste gruppene i samfunnet, men mange er samtidig skeptiske til den praktiske utformingen av virkemidlene for å nå målet.

Gjennomgangen av dette vilkåret vil belyse i hvilken grad begrunnelsen for arbeidslinjen er holdbar og relevant i lys av Toulmin-modellen. Regjeringens begrunnelse er underbygget med forskningsbasert kunnskap. Bruken av denne forskningen som støtte for hovedstandpunktet blir derfor kritisk gjennomgått og drøftet.

### **5.3.1 Usikre forskningsresultater**

Regjeringen underbygger innføring av arbeidsrettede tiltak med at ”Flere studier peker i retning av at de med størst avstand til arbeidsmarkedet kan ha nytte av ulike kvalifiserings-, aktiviserings- og behandlingsprogrammer før sysselsettingstiltak prøves” (St.meld.nr.9 (2006-2007):218). Regjeringen presenterer disse studiene i en kunnskapsoppsummering i Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen (St.meld.nr.9 (2006-2007):112). Departementet viser til tre enkeltstudier (Lødemel og Johannessen 2005; Dahl 2003;Lorentzen og Dahl 2005), samt to rapporter som gir en samlet kunnskapsoversikt over de siste års evalueringer av ulike tiltaksforsøk hvor hovedmålet har vært å få flere sosialhjelpsmottakere i arbeid (Husabø og Nervik 2006;Steiro m.fl. 2006). Hva viser disse studiene om effektene av tiltak?

Den første studien, Tiltaksforsøket (Lødemel og Johannessen 2005), er utført ved Høgskolen i Oslo. Studien ble initiert som ledd i oppfølgingen av Utjamningsmeldinga (St.meld.nr.50 (1998-99)) (St.meld.nr.9 (2006-2007:104)). Det mest sentrale virkemiddelet i forsøket var en enklere tilgang til Aetats tiltak for den kommunale sosialtjenesten (Husabø og Nervik 2006:45). Av om lag 1000 langtidsmottakere som gikk på tiltak gikk 23 prosent over i ordinært arbeid. Regjeringen vektlegger at de fleste som kom i arbeid etter deltakelse, var i arbeid også ved en måling tre år etter at de kom i jobb. Departementet skriver: ”Halvparten av deltakerne kom enten i arbeid, tok et steg mot arbeidsmarkedet eller fikk en nødvendig avklaring i forhold til andre ytelser, blant annet uførepensjon” (St.meld.nr.9 (2006-2007):112).

Det regjeringen ikke skriver i sin kunnskapsoppsummering, er at Tiltaksforsøket ikke førte til at *flere* langtidsmottakere av sosialhjelp kom i arbeid, slik målet var (Lødemel og Johannessen 2005:192). Andre studier, både norske og europeiske (Schafft m.fl. 2005;Fevang m.fl. 2004;Lødemel (red) 2002 i Lødemel og Johannessen 2005:192), viser et gjennomgående resultat av at omkring en fjerdedel av sosialhjelpsmottakene kommer i arbeid etter å ha deltatt på tiltak. Forfatterne skriver: ”Dette viser at tiltaksarbeid rettet mot denne gruppen er svært krevende, og at resultatene som ble oppnådd i Tiltaksforsøket ikke skiller seg vesentlig fra andre forsøk som det er naturlig å sammenligne med” (ibid.). Hovedkonklusjonen er at forsøket samlet ikke førte til at flere langtidsmottakere gikk over fra sosialhjelp til arbeid, og forfatterne mener det skyldes kombinasjonen av målgruppe, virkemidler og resultatmål. Ingen av prosjektene greide *både* å prioritere målgruppen, ta i bruk arbeidsmarkedstiltak i Aetat *og* få flere i arbeid.

Kartleggingsarbeidet og resultatevalueringen har vist at vi sannsynligvis står overfor en enda mer problemlastet gruppe enn vi trodde. Det har vist seg vanskelig å tilpasse de statlige virkemidlene, og å utvikle kommunens egne tiltak på måter som kunne gjøre det mulig for flere langtidsmottakere å komme i arbeid (Lødemel og Johannessen 2005:206).

---

Lavterskeltilbud, rehabiliteringstilbud av høy kvalitet og en bevisst bruk av tiltakskjedning blir anbefalt. Tiltakskjedning vil si at den enkelte får tilgang til mer enn ett virkemiddel, og at tiltakene blir gitt stegvis.

Måten regjeringen her utelater en sentral del av forskningsresultatet på kan være et eksempel på strategisk bruk av forskning, slik blant annet Weiss (1977 og 1978) definerer strategisk forskningsbruk (Reitan og Naustdalslid 1994:53). Ifølge denne teorien ”velger” myndigheter og maktelite ut forskningsbaserte argumenter som passer for å legitimere egne løsninger. Siden forskning oppfattes som et upartisk uttrykk for sannheten, egner den seg godt for legitimering (ibid.).

Lødemel og Johannessen (2005:206-207) stiller spørsmål ved i hvilken grad pågående politiske satsinger og reformer tar tilstrekkelig hensyn til de problemer deres studie har avdekket. De kritiserer den tradisjonelle arbeidslinjen i Norge for å være snever: ”Sammenlignet med andre land i Europa er politikken snevert innrettet mot tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak som virkemiddel og overgang til ordinært arbeid som mål” (ibid.). Forfatterne mener myndighetenes resonnement blir for enkelt:

Slik vi vurderer det, bygger politikken på et resonnement som vi forenklet kan fremstille slik: Det norske lønnsnivået sikrer alle som er i arbeid mot fattigdom. Individuelle arbeidsrettede tiltak har historisk vist seg å være viktige for å hjelpe dem som står utenfor arbeidslivet også i perioder med lav strukturell ledighet. Følgelig ligger løsningen på fattigdom i at flere blir omfattet av arbeidsrettede tiltak (Lødemel og Johannessen 2005:206-207).

De påpeker at den verktøykassen som tidligere fungerte for arbeidsledige industriarbeidere ikke nødvendigvis er like egnet til å løse den moderne restfattigdommen.

Argumentasjonen for arbeidslinjen blir videre underbygget med studier av Dahl (2003) og Lorentzen og Dahl (2005) (St.meld.nr.9 (2006-2007):113). Førstnevnte studerte effekten av kommunale arbeidsrettede tiltak, mens den andre tok for seg statlige arbeidsmarkedstiltak. Studiene viser ifølge regjeringen at overgangen til

arbeidsmarkedet er god for de mest ressurssterke deltakerne i statlige arbeidsmarkedsprogrammer, særlig "[...] der kvalifiseringstiltak ble fulgt opp med direkte formidling eller videre arbeidstrening og formidling" (ibid.). Rene sysselsettingstiltak hadde lavere overgang til jobb. Kommunale arbeidsrettede tiltak hadde svært lite innslag av kvalifisering eller opplæring og viste ingen effekt på arbeid og inntekt til deltakerne (ibid.).

Lorentzen og Dahl (2005:41) forklarer forskjellen i tiltakseffekter med at deltakerne i statlige arbeidsmarkedstiltak har mindre problemer enn deltakere i kommunale tiltak. På kommunalt plan blir sosialklienter negativt selektert, det vil si de med dårligst forutsetninger for å klare seg på arbeidsmarkedet blir tatt opp som deltakere. I statlige tiltak blir deltakere positivt selektert, det vil si de mest ressurssterke. Lorentzen og Dahl (2005:42) konkluderer med at man må ha beskjedne forventninger til effekter av arbeidsrettede tiltak for de som står lengst unna arbeidslivet, og at en bør tenke seg om to ganger før man stiller vilkår om arbeid.

Regjeringen nyanserer selv egen påstand ved å påpeke at seleksjonsproblematikken i tiltak har vært stor: "Seleksjon til tiltak har vært svært sterk blant sosialhjelpsmottakere. Man må derfor være varsom med konklusjoner [...]" (St.meld.nr.9 (2006-2007):113). Regjeringen utdyper ikke implikasjonene av seleksjonsproblematikken. Faktum er at seleksjon har forekommet i de fleste forsøk med tiltak for sosialhjelpsmottakere (Husabø og Nervik 2006:64; Dahl og Pedersen 2001 i Lorentzen og Dahl 2005:41). Seleksjon, også kalt fløteskumming, innebærer som nevnt at ansatte i sosialtjenesten velger klienter som har størst sjanser for å komme i arbeid gjennom tiltak. De fleste evalueringer viser at forsøksstedene stiller forholdsvis strenge krav for opptak i tiltak: Sosialklientene må selv ønske å komme i arbeid, de må ikke ha betydelige problemer med helse og rus og de må ha fast bosted (Schafft m.fl. 2005 i Husabø og Nervik 2006:64-65). Flere forskningsstudier viser at rusmisbrukere og personer med psykiske problemer i liten grad har fått tilgang til tiltakene (Schafft og Spjelkavik 2005 i Lorentzen 2007:29; Ravneberg 2004:14). Denne "positive" rekrutteringen innebærer at selv om forsøk med tiltak har vist seg å



gi effekter som er statistisk signifikante, trenger de ikke være av stor betydning i fattigdomsbekjempelsen (Lorentzen 2007:29).

Regjeringen henviser også til to rapporter som gir oversikt over nordisk og internasjonal forskning på sosialhjelp. Rapportene oppsummerer evalueringer av tiltaksforsøk for alle sosialhjelpsmottakere, og ikke bare tiltak som er rettet mot langtidsmottakerne. Det innebærer at en del av resultatene har begrenset verdi for utformingen av kvalifiseringsprogrammet. Den ene rapporten (Husabø og Nervik 2006) bygger på generelle funn fra i alt 18 norske og tre nordiske evalueringer av tiltaksforsøk for sosialhjelpsmottakere. Den andre (Steiro m.fl. 2006) gjør en systematisk gjennomgang av internasjonale effektstudier. Rapporten bygger på to meta-analyser, en europeisk oversikt og tre norske enkeltstudier (Steiro m.fl. 2006:4).

Kunnskapsoversiktene bekrefter ulempen med at de fleste evalueringsstudiene ikke har isolert for utenforliggende årsaker, og at man derfor ikke kan vite helt sikkert om det er selve tiltaket eller andre faktorer, som for eksempel seleksjon, som gjør at en deltaker kommer i arbeid eller ikke (Steiro m.fl. 2006:64). Husabø og Nervik (2006:74) oppsummerer i sin kunnskapsoversikt over norske og nordiske evalueringsstudier: ”I denne gjennomgangen av litteraturen på feltet har vi vist at tiltaka sannsynligvis har høyest ulike verknader for ulike brukergrupper ”[...] Vi kan altså ikke svare eintydig kva tiltak som verkar på bakgrunn av dagens kunnskapsstatus”.

### **5.3.2 Holdbarhet og relevans**

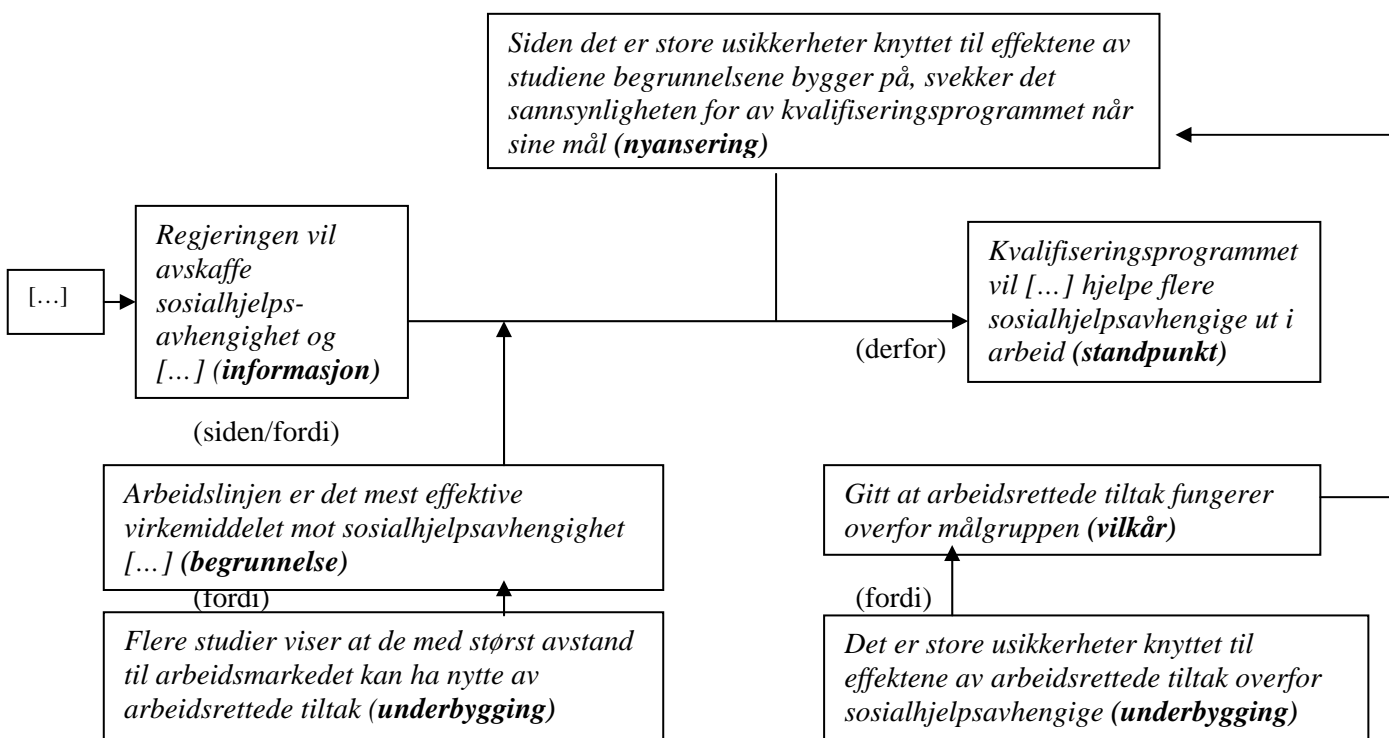
Har arbeidsrettede tiltak effekt overfor målgruppen? Usikkerheten er stor, noe både regjeringen selv og forskningsmiljøet påpeker. Likevel satser regjeringen på arbeidsrettede tiltak som de viktigste virkemidlene i kvalifiseringsprogrammet - virkemidler som skal få flere ut av sosialhjelpstilværelsen og over i arbeid. Er det dermed sagt at regjeringens begrunnelse ikke er holdbar? I et dialektisk syn på beslutningsprosessen ligger det nettopp en erkjennelse i at forskning kun er en av flere faktorer som har betydning for politikkutformingen. Mens premissene for logikk

og matematikk er selvinnsynlig ved at man kan dedusere seg fram til en slutning, er premissene for dialektikk kun sannsynlige, og aldri sikre (Majone 1989:6). De politiske beslutningstakerne baserer seg ikke på sosial ingeniørkunst og kan ikke forvente at forskning på et så komplekst problem gir sikre svar. Regjeringen er åpen om usikkerheten som er heftet ved studiene og nyanserer standpunktet ved å ta forbehold om svakhetene ved årsaksslutningen. Det er en styrke ved argumentasjonen. Siden kunnskapsgrunnlaget om effektene av tiltak er usikkert per dags dato, gjør regjeringen forsøk på å teste ut nye strategier for å løse problemet. Kvalifiseringsprogrammet er helt nytt, og regjeringen legitimerer løsningsforslaget med at evalueringer av programmet vil legge til rette for justeringer i iverksettingen av tiltak. Departementet har et uttalt mål om at velferdspolitikken skal være forskningsbasert og skriver i odelstingsproposisjonen at kvalifiseringsprogrammet skal evalueres etter to år (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):8), noe som også styrker regjeringens argumentasjon.

I tillegg pågår det allerede evalueringer av andre prosjekter og tiltak som vil kunne gi nyttig kunnskap til instansene som skal iverksette kvalifiseringsprogrammet. Et godt eksempel er prosjektet TIO – ”Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak” (Rambøll Management 2007:2). Prosjektet er plassert under arbeidsmarkedssatsingen i Tiltaksplan mot fattigdom, og evalueringen strekker seg over tidsrommet mai 2006 til september 2008. Prosjektet er etablert som et direkte svar på funn i Arbeidsforskningsinstituttets evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere (Schafft og Spjelkavik 2005) og Tiltaksforsøket (Lødemel og Johannessen 2005), som viser at behovet for individuell oppfølging av langtidsmottakere av sosialhjelp er større enn hva sosialkontorene hittil har greid å tilby (Rambøll Management 2007:2). 39 prosjekter i 21 kommuner har foreløpig vist varierende resultater. Evalueringer viser at prosjektene med størst suksess har skrevet ut opp mot 40 prosent av deltakerne til ordinært arbeid, utdanning, arbeidsmarkedstiltak, behandlingstiltak eller over til trygdeytelser (ibid.:2,24). Disse erfaringene var ennå ikke gjort da regjeringen utformet og vedtok kvalifiseringsprogrammet. Poenget er at den erfaringsbaserte

kunnskapen er i stadig endring og utvikling - og vil kunne gi Nav-kontorene gode innspill om hvordan de bør korrigere eget opplegg hvis positive resultater i kvalifiseringsprogrammet uteblir.

Når alt kommer til alt, er regjeringen likevel avhengig av at tiltakene faktisk fungerer for å oppnå målene som er satt. Et usikkert kunnskapsgrunnlag per dags dato svekker beviskraften i regjeringens påstand om at kvalifiseringsprogrammet vil få flere sosialhjelpsavhengige i arbeid. Ifølge Toulmin-modellen ligger svakheten i årsaksslutningen, ved at regjeringen baserer kvalifiseringsprogrammet på at arbeidsrettede tiltak fører til mindre sosialhjelpsavhengighet - uten å vite at så er tilfelle. Siden effektene av arbeidslinjen i sosialpolitikken er usikre, bidrar det også til å svekke relevansen av begrunnelsen som støtte for innføringen av kvalifiseringsprogrammet. En annen ulempe med begrunnelsen er at den underbygges med forskning som er delvis irrelevant for målgruppen i kvalifiseringsprogrammet. Regjeringens argument med vilkår og nyansering er illustrert i figur 5.2.



**Figur 5.2** Vilkår og nyansering av arbeidslinjeargument

Begrunnelsen for arbeidslinjen står ikke alene. Sammen med arbeidsrettede tiltak får deltakerne i programmet en kvalifiseringsstønad. Arbeidsrettede tiltak og en kvalifiseringsstønad skal i kombinasjon fremme overgangen fra sosialhjelp til arbeid for langtidsmottakerne.

## 5.4 Høyere stønad som motivasjon

Det andre vilkåret utfordrer begrunnelsen om at en høyere kvalifiseringsstønad vil motivere sosialhjelpsavhengige til å komme over i arbeid (se figur 4.5, side 55). Regjeringen begrunner innføringen av kvalifiseringsstønaden med at en standardisert inntektssikring "[...] vil gi stønadmottakeren økonomisk forutsigbarhet og mulighet for å planlegge sin økonomi over tid" (St.meld.nr.9 (2006-2007):218) som skal gi "[...] økonomisk motivasjon for den enkelte til å prøve seg i arbeidslivet" (ibid.). Begrunnelsene bygger på hverandre. Førstnevnte forutsetter at kvalifiseringsstønaden er høy nok til å gi trygghet og forutsigbarhet, underbygget av en forutsetning om at økonomiske insentiver fungerer overfor målgruppen.

Begrunnelsene blir utfordret av flere høringsinstanser. Holdbarhet og relevans blir vurdert i lys av innvendingene som er fremmet i høringsrunden samt forskningsbaserte erfaringer som er gjort med bruk av insentiver overfor langtidsmottakere av sosialhjelp.

### 5.4.1 Om nivået på stønaden

Kvalifiseringsstønaden skal motivere til tiltaksdeltakelse, fordi den er høyere og mer forutsigbar enn den subsidiære og behovsprøvde sosialhjelpsstønaden. Et stort flertall av høringsinstansene har imidlertid protestert mot nivået på kvalifiseringsstønaden, fordi de mener det er satt for lavt (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):39). Norsk tjenestemannslags (11/4/07) utsagn representerer en stor del av høringsinstansene: "NTL vil at kvalifiseringsstønaden skal være et reelt økonomisk løft sett i forhold til ordinær sosialhjelp".

Flere i høringsrunden stiller seg spesielt kritiske til at unge under 25 år kun får to tredeler av 2G, (JussBuss 2007;Mølla k-senter 27/3/07;FFA 27/3/07;NHSL 2007;IMDI 30/3/07;FFO 30/3/07;Narvik k;V-alliansen 28/3/07;Shdir 30/3/07): ”Aldersavgrensning for full stønad på 2/3 av 2 ganger grunnbeløpet vil diskvalifisere insitamentet til å gjennomføre tiltak for en stor del av målgruppen” (V-alliansen 28/3/07). To tredeler av 2G utgjør cirka 89 000 kroner.

Denne oppgaven har ikke som mål å gjøre en verdietisk drøfting av hvilket stønadsnivå som er rettferdig og går derfor ikke i dybden på denne innvendingen. Evalueringen forholder seg til målet regjeringen selv har satt. Målet er at stønaden skal være høyere enn de anbefalte sosialhjelpssatsene slik at deltakerne skal slippe å ha sosialhjelp som supplement til kvalifiseringsstønaden (Ot.prp.nr.70 (2006-2007:37). For at stønaden skal virke som et insentiv for deltakelse i programmet, må den ifølge regjeringen være mer attraktiv enn å motta sosialhjelp.

I svaret til høringsinstansene innrømmer Arbeids- og inkluderingsdepartementet at ”[...] økonomisk sosialhjelp i enkelte tilfeller kan bli høyere enn summen av den foreslåtte kvalifiseringsstønaden inkludert barnetillegg, barnetrygd og kontantstøtte” (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):41). Regjeringen velger derfor å nyansere standpunktet ved å legge til at stønadsmottakerne også får rett på statlig bostøtte i kvalifiseringsprogrammet. Departementet mener da at stønaden er høy nok, fordi den er høyere enn sosialhjelp.

Samlet innebærer forslaget at stønaden etter departementets syn vil være tilstrekkelig høy til å representere et reelt alternativ til økonomisk sosialhjelp, slik at en stor andel av programdeltakerne ikke vil ha behov for supplerende sosialhjelp (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):41).

Når det gjelder forslaget om å gi unge under 25 år en kvalifiseringsstønad på 89 000 kroner, velger regjeringen å stå på sitt. Dermed blir insentivet til å delta i programmet mindre – noe som er en bevisst strategi fra regjeringens side. Departementet frykter at en høy stønad for de unge skal gi insentiver til at personer som har ”[...] forutsetninger for å kunne gjennomføre ordinære utdanningsløp i stedet trekkes inn i

en stønadskarriere” (Ot.prp.nr.70 (2006-2007:41). Derfor settes stønaden for unge på nivå med summen av lån og stipend fra Statens lånekasse (ibid.).

Konsekvensen er at stønaden ikke gir det samme økonomiske løftet til de unge som for deltakere over 25 år. Forutsatt at økonomiske insentiver har effekt, vil de yngste sosialhjelpsmottakerne være mindre motiverte for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet enn de eldre.

Begrunnelsen for kvalifiseringsstønaden er underbygget med en grunnleggende forutsetning om at økonomiske insentiver fungerer overfor målgruppen. Men gjør de egentlig det?

#### **5.4.2 Vilje som forklaringsfaktor**

Troen på økonomiske insentiver i sosialhjelpspolitikken impliserer at langtidsmottak av sosialhjelp delvis er et spørsmål om vilje. Både i høringsuttalelsene og i forskningslitteraturen blir forutsetningen utfordret. Norsk tjenestemannslag (11/4/07) mener sosialhjelpsavhengighet ikke har sammenheng med en vilje som kan bli stimulert:

NTL deler ikke regjeringens frykt for at man vil velge sosialhjelp framfor arbeidsinntekt, selv om nivået på disse blir forholdsvis lik. De aller fleste ønsker å arbeide, men hindringene er relatert til helse, manglende kompetanse eller mangel på arbeidsgiver som ønsker å tilsette denne gruppen i ordinært arbeid. Vår erfaring tilsier at man ikke kan sulte sosialhjelpsmottakere ut i arbeid (NTL 11/4/07).

Hvor holdbar er regjeringens tro på effekter av insentivbruk? Og hvor holdbar er NTLs erfaring med at sosialhjelpsmottak ikke er viljestyrt? Ser man til forskning på bruk av økonomiske insentiver rettet mot sosialhjelpsavhengige spriker resultatene. Kunnskapsoppsummeringen til Husabø og Nervik (2006:63-64) viser til flere studier som har hatt gode erfaringer med ”motivasjonspenger”. Utfordringen er å gjøre stønaden til en reell motivasjon uten samtidig å overstige kostnadsgrenser og lønn i det ordinære arbeidsmarkedet – for å unngå innelåsningseffekter. Erfaringene viser samtidig at et godt innhold i tiltakene er et mye viktigere insentiv enn en høyere

---

stønad. For at pengene skal være en reell motivasjon, må også tiltakene ha et godt innhold. Ulempen med kunnskapsoversikten fra Husabø og Nervik er at den ikke bare omhandler tiltaksforsøk for langtidsmottakere av sosialhjelp, men også ordinære sosialhjelpsmottakere som står nærmere arbeidsmarkedet. Dermed har den begrenset verdi for tiltaksutforming mot sosialhjelpsavhengighet.

Flere andre forskere mener å kunne påvise at manglende motivasjon ikke er et problem blant langtidsmottakere av sosialhjelp (Ravneberg 2004:29; Kildal 1998:24; Lorentzen 2007:50; Wel 2006:108). Myndighetene får kritikk for å ha gitt insentivtankegangen en uberettiget sentral plassering i utformingen av velferdspolitikken. Kildal (1998:24 referert til i Ravneberg 2004:29) mener strategien vitner om en altfor snever avgrensning i forhold til hva som motiverer folk til arbeid. En evaluering av forsøk med kvalifiseringsstønad i Bergen (Ravneberg 2004) viser at manglende arbeidsmotivasjon ikke var et problem blant deltakerne i prosjektet (Ravneberg 2004:29). Studien viser at det økonomiske insentivet, stønaden, var viktig, men ikke avgjørende for deltakelsen i prosjektet. Stønaden bidro til at deltakerne ble motiverte til å yte mer når de først var med i tiltaket, men stønaden i seg selv var ingen hovedgrunn til at de ble med på tiltaket. Studiens konklusjon er at det ikke var noe galt med sosialhjelpsmottakernes arbeidsmotivasjon i utgangspunktet. "Alle var desperate etter å komme seg ut i arbeid", skriver Ravneberg (2004:5,30). Lorentzen (2007:50) trekker samme konklusjon i sin artikkel om "Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen":

Vår forskning har vist at det i stor grad er problemene man tar med seg inn på sosialhjelpen, som er avgjørende for hvor lenge man mottar sosialhjelp. Det er derfor liten grunn til å tro at sosialhjelpen virker passiviserende på mottakerne. Vi stiller oss også skeptisk til om motivasjonsproblemer er av stor betydning for hvem som blir langtidsmottakere eller ikke. Søkelyset bør i stedet rettes mot mekanismene som leder til sosialhjelpsmottak. På den måten vil man kunne drive forebyggende politikk (Lorentzen 2007:50).

Funksjonsevnestudien av Wel m.fl. (2006), som regjeringen selv bygger store deler av sitt informasjonsgrunnlag på, advarer også mot fokuset på at sosialhjelpsavhengighet

er et spørsmål om vilje. Forfatterne ga ut sin rapport ett år før kvalifiseringsprogrammet trådte i kraft. De uttrykker skepsis overfor de politiske signalene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

[...] departementet legger til grunn at det er viljen mer enn evnen som må styrkes hos målgruppen. Videre bygger signalene på at en kan påvirke brukerne ved hjelp av insentiver enten disse er i form av ”pisk” (opp om morran) eller ”gulrot” (doblet ytelse). Signalene bygger på forestillingen om den rasjonelle aktør, som responderer best på økonomiske stimuli. Funnene som er representert i Funksjonsevnestudien tyder på at denne teorien har begrenset verdi overfor dagens langtidsmottakere.

En annen side av fokuset på å stimulere brukernes vilje, er at frivillighetsaspektet i kvalifiseringsprogrammet svekkes. Regjeringen har bestemt at programmet ikke er en lovfestet plikt, men at det skal være bygd på frivillighet for å få motiverte deltakere (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):31). Likevel mener flere høringsinstanser, deriblant Helsetilsynet (30/3/07), Bergen kommune (12/3/07) og fylkesmennene i Rogaland (30/3/07) og Sør-Trøndelag (27/3/07), at kvalifiseringsprogrammet i praksis er en plikt. De begrunner påstanden med at potensielle deltakere i kvalifiseringsprogrammet ikke kan velge å si nei til programmet uten å bli straffet med økonomiske sanksjoner. Hvis deltakeren bryter vilkårene for deltakelse, for eksempel ved gjentatt fravær, kan Nav avkorte stønad, holde igjen stønad eller avvikle programmet for deltakeren (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):30). Alternativet for disse personene er å gå tilbake til sosialhjelp. Men det er ikke slik at potensielle deltakere i kvalifiseringsprogrammet kan velge bort programmet til fordel for økonomisk stønad. Siden stønaden er en subsidiær ytelse, skal alle muligheter for selvforsørgelse være prøvd for å få stønad. I praksis innebærer det at potensielle deltakere som enten sier nei til program, eller som mister plassen fordi de ikke evner å følge opp tiltak og/eller behandling, går tilbake til en i verste fall dårligere økonomisk situasjon enn før de fikk tilbud om kvalifiseringsprogram: ”En person som søker om økonomisk stønad til livsopphold til tross for at kommunen anser vedkommende som en aktuell deltaker, vil kunne få den økonomiske stønaden



reduisert” (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):31;St.meld.nr.9 (2006-2007):231). Helsetilsynet (30/3/07) skisserer følgende scenario:

Det kan tenkes situasjoner der en person etter kommunens oppfatning fyller betingelsene, men personen selv mener at for eksempel rus- og psykiatriutfordringene er så store at det må tas tak i disse først. Konsekvensen kan da bli redusert økonomisk sosialhjelp dersom personen velger bort tilbudet om kvalifiseringsprogram med stønad.

Kritikken blir ikke møtt med nyansering av regjeringen. Departementet svarer at sosialhjelpsmottakerne må ha insentiver for å bli med i programmet: ”Det er den økonomiske stønadens subsidiære karakter som kan styre deltakere til kvalifiseringsprogrammet” (St.meld.nr.9 (2006-2007):34). Og da må konsekvensen ifølge regjeringen være ”[...] sanksjoner i form av reduserte ytelser” (ibid.).

Manglende *vilje* er en forklaringsfaktor som knytter seg til sosialklientenes individuelle ressurser. Det samme gjør deres manglende *evner* til å arbeide. Flere høringsinstanser har påpekt et manglende fokus på andre årsaksforklaringer enn mangler i individuelle ressurser. Kvalifiseringsprogrammets retter seg mot å stimulere *evnene* gjennom kvalifiserende tiltak, mens en høyere kvalifiseringsstønad med plikter knyttet til seg, skal stimulere *viljen*. En tredje faktor i sosialhjelpsproblematikken, som regjeringen i liten grad vektlegger i kvalifiseringsprogrammet, er strukturelle barrierer på arbeidsmarkedet. Med strukturelle årsaksforklaringer menes egenskaper ved arbeidsmarkedet som kan bidra til utstøting av grupper, for eksempel for strenge krav til den enkelte på grunn av stadige krav om effektivitet og avkastning, diskriminering eller manglende vilje blant arbeidsgivere til å tilby arbeid til svake grupper (Lier Nilsen 2005:22;Brevik 2008;Wel 2006:108).

I høringsrunden påpeker Kirkens Bymisjon i Oslo (28/3/07) programmets manglende fokus på arbeidsgiversiden:

Det må incentiver til for bedriftene slik at de våger å satse mer på denne målgruppen. Vi tenker for eksempel på lønnstilskudd til bedriftene, jobbkonsulenter og arbeidsveiledere som har oppfølgingsansvar også etter at de er kommet i ordinært arbeid. [...] Det må følge

med andre belønningssystemer som gjør det attraktivt for bedrifter å åpne for denne målgruppen (Kirkens Bymisjon 28/3/07).

Rådet for psykisk helse (2007) deler bekymringen.

[...] dette er en gruppe som i dagens samfunn ikke vurderes som attraktiv av arbeidsgivere. Vi ønsker derfor at det ikke bare stilles krav til den enkelte programdeltaker om aktiv jobbsøking i løpet av programmet, men at kommunen også gjør en aktiv innsats overfor det lokale arbeidsliv for å motivere arbeidsgivere til å gi denne arbeidssøkergruppen en sjanse i arbeidslivet.

I dagens situasjon med lav arbeidsledighet er det kanskje enda lettere at fokuset blir flyttet fra strukturelle faktorer som samfunnsøkonomiske problemer og hindre på arbeidsmarkedet til problemer knyttet til den enkeltes funksjonsevne (Velvin 2007:133).

I odelstingsproposisjonen svarer ikke Arbeids- og velferdsdepartementet direkte på innvendingen om at kvalifiseringsprogrammet mangler fokus på strukturelle barrierer. Tiltak rettet mot arbeidsgiverne er imidlertid et tema i Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen, men i andre deler enn den som tar for seg kvalifiseringsprogrammet. For de som står lengst unna arbeidslivet, trekker regjeringen fram lønnstilskudd som et godt tiltak. Hittil har lønnstilskudd vært brukt i liten grad for å fremme arbeidsdeltakelse for de med nedsatt arbeidsevne (St.meld.nr.9 (2006-2007):18,184). Det ønsker regjeringen å endre på: "Et tidsubestemt lønnstilskudd vil kunne gjøre det lønnsomt å ansette og beholde personer med helseproblemer og varig nedsatt arbeidsevne". Departementet foreslår å sette i gang med forsøk med sikte på å etablere en ordning med et varig lønnstilskudd, for å stimulere arbeidsgiver til å beholde eller ansette personer med kroniske helseplager (ibid.). Det blir ikke skrevet eksplisitt at dette tiltaket også gjelder for deltakere i kvalifiseringsprogrammet, men det er sannsynlig siden tiltaket generelt retter seg mot de med nedsatt arbeidsevne. Dette er et eksempel på at kvalifiseringsprogrammet kun utgjør et utsnitt av en større politisk satsing, og at det derfor kan være vanskelig å trekke slutninger om sannsynligheten av et vilkår.

### 5.4.3 Holdbarhet og relevans

Kritikken om en for lav kvalifiseringsstønad blir delvis imøtegått av regjeringen. Standpunktet nyanseres ved at departementet går inn for å tilby statlig bostøtte i tillegg til kvalifiseringsstønaden. Den reduserte stønaden som er foreslått for unge deltakere under 25 år blir imidlertid ikke forandret på. Forutsatt at økonomiske insentiver fungerer overfor målgruppen, svekkes dermed insentivet for de unge til å delta i kvalifiseringsprogrammet. På den annen side kan den lave stønaden fungere som et insentiv for de unge til å velge utdanning framfor deltakelse i kvalifiseringsprogrammet.

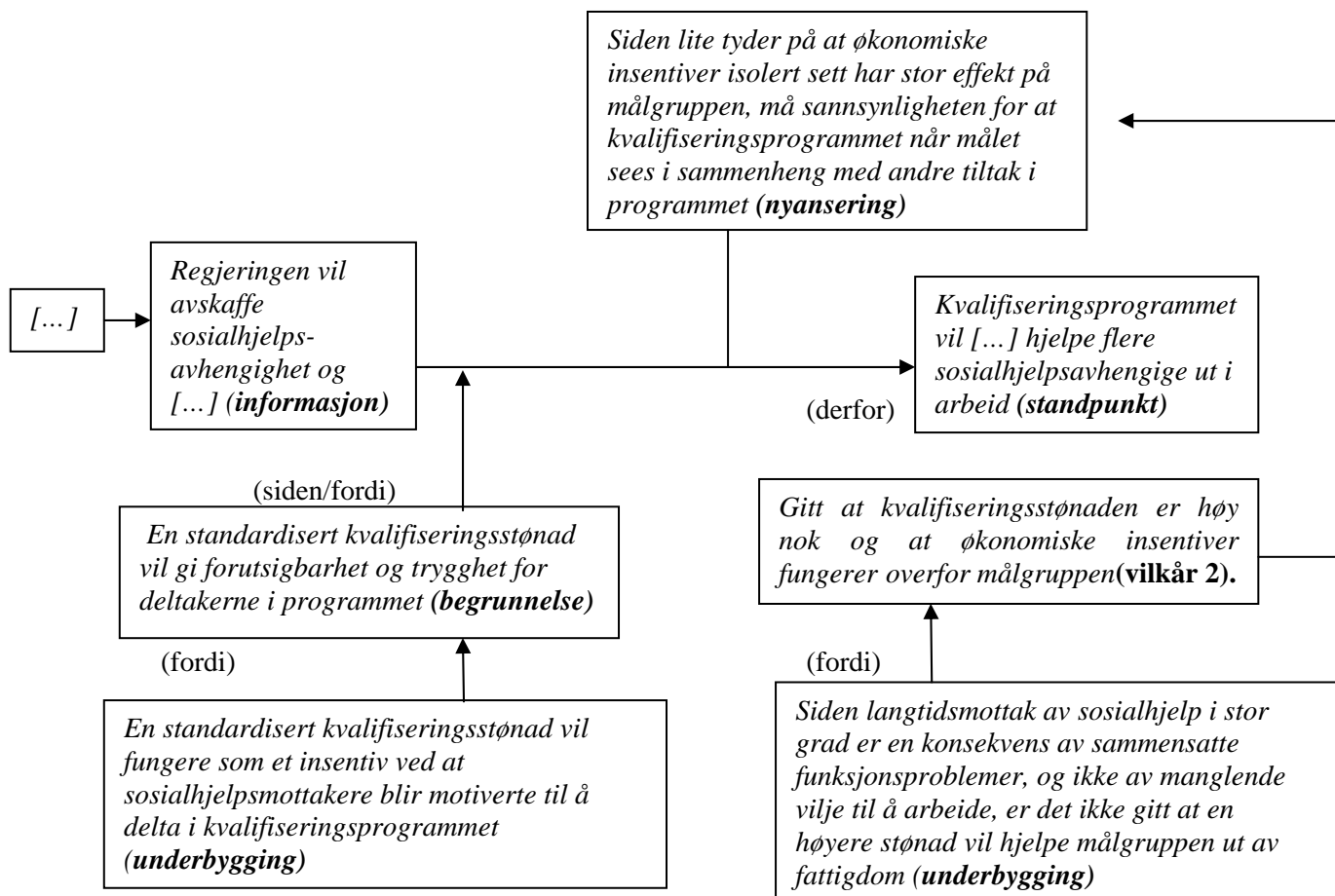
Insentivtankegangen bygger på en implisitt forutsetning om at sosialhjelpsavhengighet er et spørsmål om manglende motivasjon til å arbeide. Erfaringer med bruk av økonomiske insentiver viser at bildet er mer sammensatt. Som regel er det den enkeltes omfattende problemer i form av dårlig helse, rusmisbruk og så videre som er den mest sentrale årsaken til langtidsmottaket (Wel m.fl. 2006). Problemet er ikke motivasjonen i seg selv.

Selv om begrunnelsen om økonomiske insentiver isolert sett mangler holdbarhet, er det ikke gitt at en høyere kvalifiseringsstønad ikke vil ha positiv effekt for langtidsmottakere av sosialhjelp i kvalifiseringsprogrammet. Begrunnelsen må sees i sammenheng med de andre delene av argumentasjonen - det vil si at stønaden må sees i lys av de andre tiltakene i programmet. Studier viser en klar sammenheng mellom størrelsen på livsoppholdet og den subjektivt opplevde økonomiske velferden blant langtidsmottakere av sosialhjelp (Borgeraas 2005:10-11). Hvis innholdet i tiltakene er godt nok tilpasset den enkelte, viser erfaringer at en høyere stønad har positiv effekt på deltakernes motivasjon til å delta i kvalifiseringsprogrammet.

Medaljen har imidlertid en bakside, og det er "straffen" deltakeren risikerer hvis hun ikke oppfyller vilkårene som er stilt for deltakelse i programmet. Deltakerne risikerer avkorting i stønad eller å miste plassen i programmet. Med bakgrunn i kunnskapen om målgruppens sammensatte problemer i form av blant annet psykiske problemer og

rusmisbruk, blir det avgjørende at kvalifiseringsprogrammet er tilpasset den enkeltes forutsetninger for å greie å beholde deltakerne i tiltak.

Regjeringens argumentasjon for kvalifiseringsprogrammet har brister i koblingen mellom informasjon og standpunkt, fordi begrunnelsen mangler tilstrekkelig underbygging som sier at insentiver er et effektivt virkemiddel. Den manglende holdbarheten gjør også at begrunnelsen mister relevans som støtte for innføringen av kvalifiseringsprogrammet. Sannsynligheten for hvorvidt disse svakhetene vil få negative konsekvenser for effektene av kvalifiseringsprogrammet avhenger blant annet av kvaliteten på de andre virkemidlene i programmet. En forutsetning for at den høye stønaden skal gi deltakerne økt trygghet, er at tiltakene er godt nok tilrettelagt for den enkelte. Vilkår, med nyansering, er illustrert i figur 5.3.



**Figur 5.3 Vilkår og nyansering av incentivargumentet**

Selv om beslutningstakerne ikke kan slå fast positive effekter av arbeidsrettede tiltak med bruk av insentiver, er det en del ting de nå vet de må ta hensyn til for å øke sannsynligheten for at kvalifiseringsprogrammet skal ha suksess. For det første vet regjeringen at sosialhjelpsavhengige sliter med omfattende problemer, der både rusmisbruk og psykiatri er tungt representert (St.meld.nr.9 (2006-2007):41-42). For det andre vet regjeringen at sosialhjelpsavhengige har et stort behov for individuell tilrettelegging og tett oppfølging. Styresmaktene vet også at seleksjonsproblematikken er stor (St.meld.nr.9 (2006-2007):113). Spørsmålet er i hvilken grad denne kunnskapen tas hensyn til i utformingen av kvalifiseringsprogrammet. Vil de svakeste, det vil si fattigdomssatsingens egentlig målgruppe, nå få den hjelpen de trenger gjennom individuell tilrettelegging og tett oppfølging? Vil de aller svakeste få tilbud om plass i kvalifiseringsprogrammet? Eller blir de holdt utenfor fordi de defineres som "uegnet" til å delta på tiltak? Beslutningstakerne står overfor en klassisk konflikt mellom "likhet", i betydningen av at tiltakene skal gå til de mest størst behov, og "effektivitet", i den mening at tiltakene skal gå til de som har utbytte av dem. Når kriteriene for deltakelse i tiltak er for strenge, er faren at effektivitetsprinsippet går foran hensynet til likhet (Lorentzen 2007:30).

Disse spørsmålene tvinger fram nye vilkår som truer regjeringens standpunkt. Aller først blir spørsmålet om tilgangen til programmet drøftet.

## 5.5 Tilgangen til programmet

Det tredje vilkåret utfordrer begrunnelsen om at rettighetsfestet tilgang til ordningen vil sikre at målgruppen får plass i kvalifiseringsprogrammet. Tilgjengelighet for de som har behov for ordningen vil ifølge regjeringen føre til mindre sosialhjelpsavhengighet og inntektsfattigdom (se figur 4.6, side 57). Begrunnelsen for rettighetsfesting har fått større plass i odelstingsproposisjonen enn i Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen og underbygges med at den skal "[...] styrke den enkeltes

rettsikkerhet, bidra til å sikre likebehandling og gi større grad av forutberegnelighet for den enkelte [...]” (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):25).

Foruten de skjønnsmessige inngangskriteriene, har regjeringen lagt til enda et inngangsvilkår som ikke ble drøftet i stortingsmeldingen. Ikke bare må søkerne oppfylle de kravene som går på individuelle ressurser og egenskaper. Det enkelte Nav-kontor må også ha mulighet til å tilby et tilpasset program (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):57).

I høringsrunden blir begrunnelsen om rettighetsfesting utfordret. En overvekt av høringsinstansene mener kvalifiseringsprogrammet er en svak rettighet og at kvalifiseringsprogrammet ikke sikrer likebehandling, verken når det gjelder tilgang til eller innholdet i programmet (NTL 29/3/07;Arbdir 28/3/07;Shdir 30/3/07;HT 30/3/07;HOD 2007, FM Rogaland 30/3/07;FM Sør-Trøndelag 10/4/07 m.fl.). Holdbarhet og relevans blir drøftet i lys av innvendingene fremmet av høringsinstansene.

### **5.5.1 En svak rettighet**

Flere høringsinstanser stiller spørsmål ved om tilgangen kan kalles en lovfestet rettighet og er bekymret for målgruppens rettsikkerhet (NTL 29/3/07;Arbdir 28/3/07;Shdir 30/3/07;HT 30/3/07;HOD 2007;Juss-Buss 2007;FM Rogaland 30/3/07;FM Sør-Trøndelag 10/4/07;Kirkens Bymisjon 29/3/07 m.fl.). Kritikken sikter for det første mot de skjønnsbaserte inngangskriteriene til programmet. Flere høringsinstanser mener kriteriene er for vage og kritiserer regjeringen for ikke å ha utarbeidet retningslinjer for hvordan skjønnet skal utøves (FM Nordland 29/3/07;Kongsvinger k 30/3/07). Tilgangen til tiltakene vil i stor grad avhenge av det enkelte Nav-kontor. Kriterier som at søkeren må ha ”vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne”, og at programmet må vurderes som ”hensiktsmessig” for å styrke vedkommendes muligheter, trenger ifølge kritikerne presisering. Hva ligger i for eksempel ”vesentlig nedsatt”?

---

[...] rettighetsaspektet er svekket ved at kommunen ved fritt skjønn skal avgjøre om betingelsene for å få delta i programmet er oppfylt. På denne måten blir det uklart hva som til en hver tid er inngangskriteriene (Shdir 30/3/07).

For det andre kritiserer de at målgruppen er avhengig av at det enkelte Nav-kontor kan tilby et tilpasset program. Man har "[...] på den ene siden rett til et program, samtidig som rettigheten er betinget av at arbeids- og velferdsforvaltningen *kan* tilby et tilpasset program" (Shdir 30/3/07). "Dette skaper ikke forutsigbarhet, noe som igjen bidrar til å svekke brukerens rettssikkerhet", skriver Sosial- og helsedirektoratet i høringsbrevet til departementet. Arbeids- og velferdsdirektoratet (28/3/07), som har det overordnede ansvaret for Nav, mener at:

Dersom retten til kvalifiseringsprogram skal være avhengig av at arbeids- og velferdsforvaltningen lokalt har evne og mulighet til å iverksette programmet, og dersom det åpnes for at en søknad skal kunne avslås på grunn av ressursknapphet ved det lokale Nav-kontoret, bør det vurderes om det er rimelig å fremstille deltakelse i kvalifiseringsprogrammet som en lovfestet rettighet.

En svak rettighetsbestemmelse får i fortsettelsen konsekvenser for klageadgangen til målgruppen. Ved avslag på søknad til programmet har søkeren mulighet til å klage vedtaket inn til fylkesmannen. Uklare inngangskriterier skaper også uklar klagesaksbehandling (HT 30/3/07;FM Vestfold m.fl.). Så lenge kriteriene for opptak er basert på skjønn uten forankring i tydelige retningslinjer, har fylkesmannen i praksis begrenset myndighet til å overprøve enkeltvedtak. Også domstolenes prøvelsesadgang vil være begrenset (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):26). Regjeringen presiserer selv denne begrensningen i svaret til høringsinstansene:

Dette innebærer at fylkesmannens overprøvingsadgang i klagesaker etter kapittel 5A i forhold til det frie skjønn, begrenses til tilfeller der det er tatt utenforliggende hensyn, det foreligger andre tilfeller av myndighetsmisbruk eller når vedtaket er åpenbart urimelig (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):47).

Arbeids- og velferdsdepartementet svarer på det meste av kritikken, men uten å gjøre nyanseringer i føringene for programmet. På kritikken om bruk av skjønnsmessige vurderinger svarer departementet at skjønnbruk er en effektiv metode for å treffe

programmets målgruppe (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):26). Alternativet er å innføre ikke-skjønnsbaserte kriterier basert på objektive fakta (St.meld.nr.9 (2006-2007):224;Ot.prp.nr.70 (2006-2007):25), for eksempel et krav om at søker må ha mottatt økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt en viss tid, eller et krav om at søkeren ikke kan ha inntektsgivende arbeid når hun søker. Begge kriterier kan slå galt ut, ved at brukere som reelt sett har behov for tiltak blir avskjært (ibid.). Nettopp fordi menneskene i målgruppen har så ulike utgangspunkt og behov, argumenterer regjeringen for at skjønn er nødvendig for å favne hele gruppen.

[...] programmet tar sikte på deltakere fra en personkrets med stor avstand til arbeidsmarkedet, men der noen likevel vil kunne klare seg med mindre omfattende oppfølging, mens det for andre ikke vil være realistisk å klare de kravene programmet stiller til egeninnsats. Noen vil trenge forberedende tiltak fra arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne oppfylle vilkårene for deltakelse i programmet. Det er departementets vurdering at et effektivt kvalifiseringsprogram vil kreve skjønn ved behandling av inngangsvilkårene (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):33.

Regjeringen forsikrer om at de vil satse på kompetansehevende tiltak som skal gjøre Nav-kontoret rustet for å gjøre skjønnsmessige vurderinger i utøvelsen av kvalifiseringsprogrammet. Beslutningstakerne vil også "[...] vurdere å gi nærmere retningslinjer for skjønnet i en forskrift" (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):33,53).

Regjeringen avviser at Navs plikt til å utarbeide fleksible løsninger begrenses av at det enkelte kontor kan avvise aktuelle deltakere hvis de ikke kan tilby tilpasset program (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):54). "Det vil bare rent unntaksvis kunne tenkes at en deltakers behov for tilrettelegging vil være så krevende at Nav-kontoret ikke kan løse oppgaven med de ressurser kontoret samlet disponerer" (ibid:54-55). Selv om intensjonen i loven er god, gir ikke regjeringen noen nærmere forklaring på hvordan den skal hindre at aktuelle deltakere blir avvist på bakgrunn av at Nav ikke kan gi tilpasset tilbud. Implisitt åpner regjeringen for forskjellsbehandling avhengig av kompetanse, ressurser og økonomi i den kommunen den enkelte bor (NTL 29/3/07;Arbdir 28/3/07). Det står i kontrast til forarbeidene med den nye arbeids og



---

velferdsforvaltningsloven. Loven samordner anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av Nav (Lovdata 14/4/08). I forarbeidene til ny lov ble det fremholdt:

Brukerne skal få likeverdig, individuelt tilpasset service og tilbud uavhengig av bosted, og hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som er lokalisert i det lokale Nav-kontoret (St.meld.nr.9 (2006-2007):232).

I den endelige loven er ikke denne "sikringen" med. Loven gir ingen eksplisitte garantier om et likeverdig tilbud uavhengig av bosted. Det nærmeste loven er en garanti er en formulering i kapittel 13, paragraf 3, der det står: "Kontoret skal så langt det er mulig og rimelig utformes ut fra prinsippet om universell utforming" (Lovdata 14/4/08).

Høringsinstansenes innvending mot manglende lovfestede garantier kan diskuteres. Alternativet er en lovfestet rett til likebehandling hvor kommunene er fratatt muligheten til å justere etter lokale forhold. I en virkelig verden der kommunene er preget av forskjeller i økonomi, ressurser og kompetanse, er en slik praksis kanskje urealistisk å gjennomføre. Hva hvis et Nav-kontor ikke har reell mulighet til å hjelpe en aktuell deltaker i kvalifiseringsprogrammet? Er det rimelig at Nav-kontoret likevel tilbyr et program som de vet ikke er godt nok? Flere nye forskningsstudier (for eksempel Wel m.fl. 2006; Lødemel og Johannessen 2005) understreker behovet for mangefasetterte tiltak, ofte over lang tid med tett oppfølging, for de som står lengst unna arbeidslivet. Hvis en kommune først er i en situasjon hvor den ikke greier å gi et slikt tilbud, er det kanskje bedre å la være? I verste fall kan et dårlig program påføre langtidsmottakeren nye nederlag og dermed ytterligere øke avstanden til arbeidslivet.

Lorentzen og Dahl (2005:42), som har evaluert effekten av statlige arbeidsmarkedstiltak overfor langtidsmottakere, konkluderer med at kvalitet på tiltakene er avgjørende for å få ønskede effekter:

The lessons to be learned, however, are that one should: [...] be cautious implementing programmes that are of dubious quality; think twice before enforcing work requirements.

For å hindre forskjellsbehandling avhengig av bosted, er det en forutsetning at kommunene får tilstrekkelig med statlige midler til driften av kvalifiseringsprogram. En overvekt av høringsinstansene understreker at innføring av kvalifiseringsprogrammet vil føre til et betydelig økt behov for administrative, økonomiske og faglige ressurser til kommunene (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):51). Instansene underbygger bekymringen med erfaringer fra introduksjonsprogrammet. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (2007) skriver at "[...] de kommunale erfaringene med introduksjonsprogrammet er at det ikke er gitt full økonomisk kompensasjon for nye lovpålagte oppgaver".

Bergen kommune (12/3/07) gir en representativ uttalelse for kommunene der det understrekes at "[...] det bør sikres at rammeoverføringene fra staten er tilstrekkelige til å dekke ytelsen til deltakere, administrative utgifter for kommunene, samt kostnader for å utvikle og opprettholde gode arbeidsrettede tiltak".

Flere andre høringsinstanser mener kompensasjonen til kommunene bør øremerkes framfor å gi rammeoverføringer, slik at pengene med sikkerhet går til riktig formål (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):51).

Regjeringen svarer at det ikke er aktuelt å øremerke midlene, men at "[...] departementet i samarbeid med KS vil vurdere kostnadene ved ordningen nærmere som grunnlag for å vurdere den samlede kompensasjonen for hvert enkelt år i innfasingsperioden og når ordningen er etablert permanent" (ibid.:52).

Øremerking blir avvist, fordi det krever en særskilt begrunnelse, og regjeringen "[...] kan ikke se at det er grunnlag for øremerking av midlene i dette tilfellet". Departementet truer med å gripe inn overfor kommunene dersom de ikke følger opp intensjonene med kvalifiseringsprogrammet (ibid.), men utdyper ikke hvordan. Det står videre at

Det vil også være mulig å følge opp dette gjennom å følge med i utviklingen når det gjelder klager på ordningen. Dersom klagebehandlingen hos fylkesmennene skulle tilsi at

---

kommunene ikke følger opp, vil det også kunne være grunn til å gripe inn med andre virkemidler (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):52).

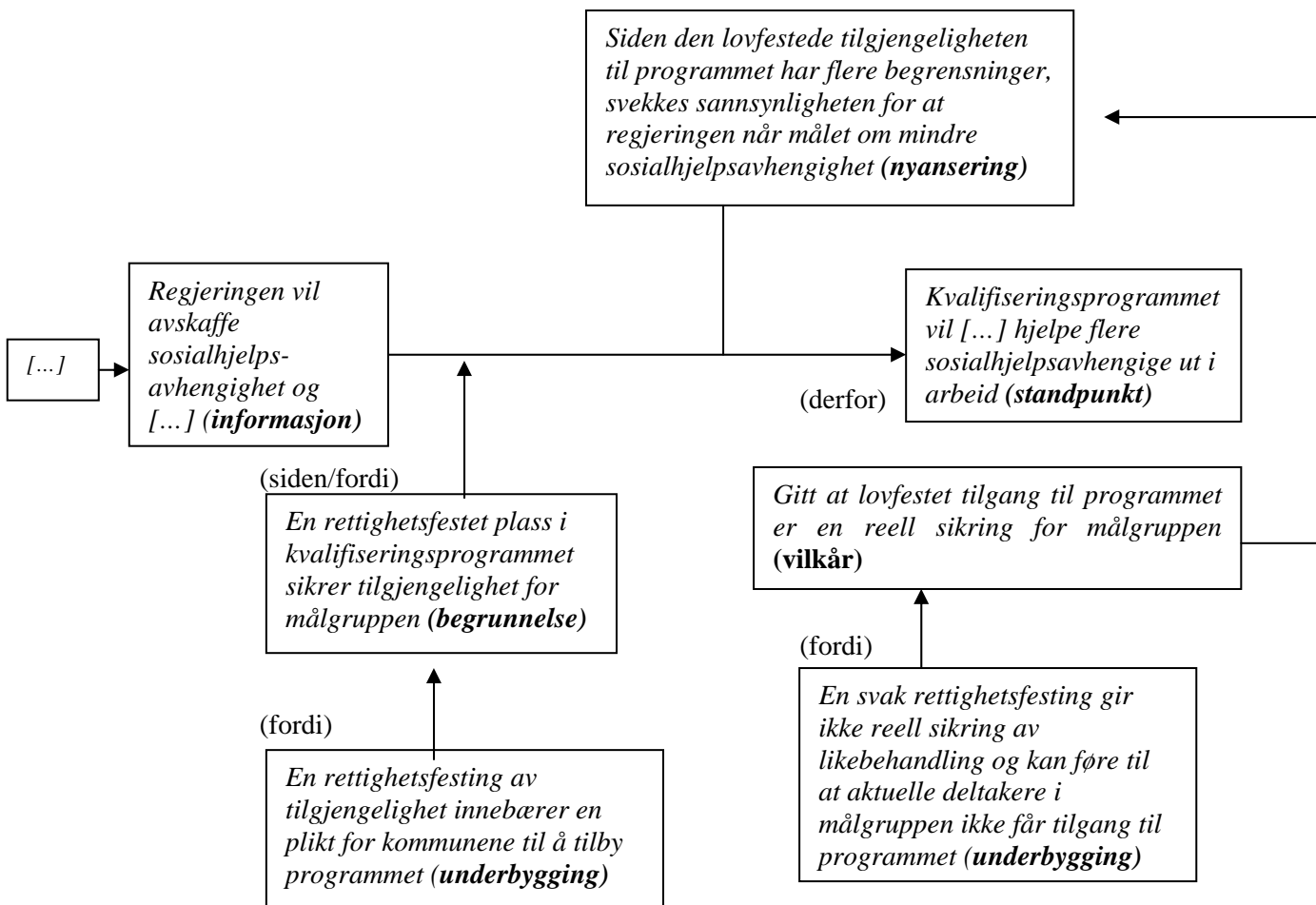
Hva disse virkemidlene består i blir heller ikke utdypet.

Det gjenstår å se om kommunene vil få nok overføringer fra staten, eller om de kommer til å erfare det samme med kvalifiseringsprogrammet som de hevder de har gjort med introduksjonsprogrammet for innvandrere.

### 5.5.2 Holdbarhet og relevans

Tilgangen til kvalifiseringsprogrammet er rettighetsfestet, men med visse praktiske og juridiske begrensninger. Målgruppen har på den ene siden en lovmessig rett til plass i programmet, samtidig som rettigheten er betinget av at Nav *kan* tilby et tilpasset program. Implisitt åpner regjeringen for at ulike Nav-kontorer kan praktisere inntak til kvalifiseringsprogrammet ulikt avhengig av den enkelte kommunes økonomi, kompetanse og holdninger. Flere høringsinstanser påpeker viktigheten av at staten overfører tilstrekkelig med midler til kommunene for at sosialtjenesten skal greie å drifte programmet slik det er lagt opp til. Hvis ikke er faren stor for at tilbudene vil variere avhengig av geografisk bosted. Denne begrensningen i tilgangen til kvalifiseringsprogrammet utgjør en trussel mot standpunktet, siden konsekvensen i verste fall kan bli at sosialhjelpsavhengige som rettmessig har krav på plass, ikke får det.

Regjeringens argumentasjon har svakheter ved at språket er tvetydig og at argumentasjonen mangler sammenheng. Det kan stilles spørsmål ved hvor godt mål og midler passer sammen i programmet. Målet er på den ene siden å tilby tilpasset program til de aller svakeste, samtidig som ordningen har åpenbare begrensninger i seg for å nå målet. Begrensningene i begrunnelsen gjør at den blir mindre relevant som støtte for standpunktet. Vilkår, med nyansering, er illustrert i figur 5.4.



**Figur 5.4 Vilkår og nyansering av tilgjengelighetsargument**

Tilgangen til programmet er én viktig forutsetning for at kvalifiseringsprogrammet skal ha suksess. Den andre dreier seg om innholdet i programmet.

## 5.6 Retten til et tilpasset program

Det fjerde vilkåret dreier seg om retten til et individuelt tilrettelagt kvalifiseringsprogram. En hovedkonklusjon i flere forskningsbaserte kunnskapsoppsummeringer er at tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp må tilpasses den enkeltes behov. Lokal og individuell tilpasning har mye å si for utfallet av tiltakene (Husabø og Nervik 2006:74; Lorentzen 2007:25; Steiro m.fl. 2006:4).

Arbeidet med sosialhjelpsavhengige dreier seg ikke bare om å tilby gode tiltak som erfaringer viser at fungerer, men man er avhengig av en god kartlegging i forkant og en oppfølging av brukerne som tar hensyn til deltakernes individuelle behov (ibid.). Flere høringsinstanser påpeker at regjeringen ikke i stor nok grad legger til rette for individuell tilrettelegging av kvalifiseringsprogram for målgruppen. Vilkåret blir drøftet i lys av høringsuttalelsenes innvendinger og relevant forskning på fagfeltet.

### 5.6.1 En svak lovforankring

En lovregulering av innholdet i kvalifiseringsprogrammet blir bare kort nevnt i stortingsmeldingen med henvisning til at spørsmålet "[...] må utredes nærmere i det videre arbeidet" (St.meld.nr.9 (2006-2007):222). Dette blir oppklart i odelstingsproposisjonen. Regjeringen slår fast at målgruppen har så omfattende og sammensatte problemer, at de "[...] trenger mer tid og mer oppfølging enn det som tilbys i ordinære arbeidsmarkedstiltak" (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):53). En forutsetning for at kvalifiseringsprogrammet skal få ønsket effekt, er at ordningen er fleksibel og tilpasset den enkelte, og dette er sikret i den nye sosialtjenestelovens paragraf 5A-2, tredje ledd: "Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger" (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):57-58).

Flere høringsinstanser påpeker svakheter i denne lovforankringen (NTL 29/3/07;LO 16/4/07;NETF 30/3/07;HT 30/3/07;Arbdir 28/3/07;Shdir 30/3/07; FM Oppland 30/3/07;FM Rogaland 14/2/07;FM Sør-Trøndelag 10/4/07;Lier 29/3/07;Juss-Buss;Kirkens Bymisjon 29/3/07 m.fl.). I den samme lovparagrafen som sikrer individuell tilrettelegging ligger det nemlig begrensninger. Regjeringen er ikke pliktig etter lov å tilby *noe mer* enn arbeidsrettede tiltak. I paragrafens første og annet ledd står det:

[...] programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og foreberede overgang til arbeid. Med andre tiltak menes opplæringstiltak, mestringstrening og lignende. Det kan settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. (Besl.O.nr.1 2007-2008).

Flere høringsinstanser mener det ikke er nok at "[...] programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak, og at det kan inneholde andre tiltak [...]"(Shdir 30/3/07;Nordland FK 28/3/07). Forslaget til kvalifiseringsprogram forplikter ikke "[...] tjenesteapparatet til å vurdere om andre tiltak enn arbeidstrening er nødvendig for å bedre deltakerens mulighet til å kunne komme i arbeid" (Shdir 30/3/07). Høringsinstansene mener ordlyden må endres fra "kan" til "bør", slik at loven i sterkere grad sikrer at den sammensatte målgruppen får et tilpasset program.

### 5.6.2 De ressursvake i bakevja

En rekke høringsinstanser mener også at omfanget av problemer blant målgruppen ikke blir tilstrekkelig tatt hensyn til i den endelige utformingen av kvalifiseringsprogrammet (HT 30/3/07;FM Rogaland;14/2/07;FM Sør-Trøndelag;10/4/07;Arbdir 28/3/07;Shdir 30/3/07;Nordland FK 28/3/07;JussBuss 2007). Kritikken dreier seg dels om at lovverket ikke garanterer for andre tiltak enn de som er rent arbeidsrettede, og dels om at argumentasjonen i utformingen av programmet er for sterkt rettet mot arbeid framfor andre typer tiltak som fremmer aktivitet. Her etterlyses bedre sammenheng mellom mål, virkemidler og målgruppens forutsetninger for å komme i arbeid.

Målgruppen og mål for kvalifiseringsprogrammet er, slik Statens helsetilsyn ser det, vanskelig å forene" [...] Etter vår vurdering vil mange i denne gruppen derfor ha behov for gode behandlingsopplegg og sosiale tjenester der dagaktivitet sjelden kan bestå i fullt ordinært arbeid. Vi er på denne bakgrunn bekymret for at tilbudet [...] vil være godt og forsvarlig for noen få, og at utfordringene for å bedre situasjonen for de fleste langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp fremdeles vil være stor [...] (HT 30/3/07).

Innvendingene dreier seg i hovedsak om at kvalifiseringsprogrammet, slik det er lagt opp, ikke favner om de aller svakeste i målgruppen. Aktuelle for kvalifiseringsprogrammet vil ha behov for lavterskeltilbud i kommunal regi før de kan nyttiggjøre seg arbeidsmarkedstiltak (Arbdir 28/3/07;FM Rogaland (30/3/7), Shdir 30/3/07;Kirkens Bymisjon 29/3/07).

---

Fleire vil ha bruk for motivasjonsarbeid, tett oppfølging og ulike tiltak over tid før dei kan nærme seg arbeidsmarknaden. Fylkesmannen saknar derfor ei breiare utgreiing av andre former for tiltak enn dei reint arbeidsretta som vil kunne vere naudsynte og høvelege for å tilretteleggje for meistring og deltaking for desse brukarane (FM Rogaland 30/3/07).

Andre påpeker at helsetiltak bør være en "[...] naturlig del av tiltakspakken" (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):33;FM Oppland;FM Vest-Agder;Akershus FK;Nordland FK;Hamarøy k). Av høringsrunden går det også fram at enkelte frykter seleksjon av deltakere, ved at det blir skapt et A-lag og B-lag (Kirkens Bymisjon 29/3/07;Fredrikstad k 29/3/07;HT 30/3/07).

Slik vi kjenner målgruppene så vil ikke dette programmet passe for alle i målgruppen. Noen vil ikke mestre, selv med bistand og oppfølging fra Nav, å kvalifisere seg for arbeid. Kirkens Bymisjon er opptatt av hvilke tiltak som kan heve gulvet for disse gruppene for å hindre at et "B-lag" blir stående igjen utenfor trygdeordninger og kun prisgitt sosialhjelp (Kirkens Bymisjon 29/3/07).

Kvalifiseringsprogrammet får kritikk for at det skal være helårig og på fulltid. Regjeringen legger opp til 37,5 timers uke for deltakerne i programmet. Flere høringsinstanser mener det er for mange timer for de mest ressursvake i målgruppen (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):33). Fylkesmannen i Rogaland (30/3/07) har en representativ uttalelse:

Med utgangspunkt i den målgruppen programmet er ment for, er det lite realistisk å legge opp til et program som er ment som fulltidsaktivitet for deltakerne. Det vil her være snakk om brukere som i mange tilfeller er langt unna et vanlig arbeid, og som har ingen eller lite arbeidserfaring.

I tillegg får programmet kritikk for manglende fleksibilitet hva gjelder varighet. Regjeringen har lagt opp til et kvalifiseringsløp på ett år, med mulighet for ett års forlengelse (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):33). Flere høringsinstanser påpeker at det er for kort tid, og underbygger det med erfaringer fra introduksjonsprogrammet for flyktninger.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet svarer at et fulltids program er realistisk, så lenge programmet er godt tilpasset den enkelte, og endrer derfor ikke på forslaget. Det samme gjelder spørsmålet om varighet (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):36).

Et annet eksempel på innvendingen om at de ressurssvake ikke får stor nok plass i utformingen av forslaget gjelder fokuset på rusmisbrukere. Fylkesmannen i Rogaland (30/3/07) påpeker at rusmisbrukere knapt er vektlagt i utformingen av programmet:

I St.meld.9 var rusmiddelavhengige nevnt som en gruppe som kunne komme inn under målgruppa for ordninga. Det er ikkje nemnde i forslaget. Fylkesmannen legg til grunn at det er meint slik at også denne brukargruppa er inkludert i ordninga (FM Rogaland 30/3/07).

Gjennomgangen av Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingsmeldingen viser at rusmisbruk i liten grad er tema i utredningen av årsakene til sosialhjelpsavhengighet. Funksjonsevnestudien, som regjeringen i stor grad baserer sitt informasjonsgrunnlag på, dokumenterer at omfanget av rusmisbruk blant langtidsmottakere henger sammen både med psykisk helse og sosialhjelpsbruk (Wel 2006:43). I stortingsmeldingen viser regjeringen kun ved et par anledninger til rusmisbruk som årsaksfaktor (St.meld.nr.9 (2006-2007):218,227), men går ikke ytterligere inn i problematikken. I odelstingsproposisjonen er ikke rusproblemer nevnt i det hele tatt. Det er paradoksalt tatt i betraktning at så mange som én av tre sosialhjelpsmottakere sliter med rusproblemer (Wel m.fl. 2006:43). Funksjonsevnestudien viser at rusmisbruket får til dels store konsekvenser ved at sosialklienter med rusproblemer har redusert sannsynlighet for å ha høyere utdanning, og mange mangler tidligere arbeidserfaring. Samtidig er det nær sammenheng mellom psykiske problemer og rusproblematikk (Shdir 2006 i Wel m.fl. 2006:44). Det kan derfor tenkes at rus er en bakenforliggende faktor som forklarer mye av sammenhengen mellom langvarig sosialhjelpsbruk og psykisk helse (ibid.).

En annen svakhet med regjeringens utredning er at årsaksfaktorene i liten grad sees i lys av hverandre. Regjeringen drøfter ikke sosialhjelpsmottakernes opphopning av problemer som gjør at denne gruppen er de mest ressurssvake av alle som står på



utsiden av arbeidslivet. Funksjonsevnestudien viser en tydelig tendens til opphopning av barrierer mot arbeidslivet blant sosialklientene (Wel m.fl. 2006:101). Å ha én barriere representerer ikke nødvendigvis noe problem, men når barrierene hoper seg opp, blir arbeidsevnen dårligere og attraktiviteten på arbeidsmarkedet mindre (ibid.:93). Funksjonsevnestudien har gjort en opptelling av hvor mange som har både dårlig psykisk og fysisk helse, smerter og rusproblemer. Halvparten av sosialhjelpsmottakerne har to til tre av disse problemene, mens en tredel har tre til fire problemer (Wel m.fl. 2006:102). Flere andre studier støtter opp om disse funnene (Danziger m.fl. 2000;Dean 2003 i Lier Nilsen 2005:22 og i Wel m.fl. 2006:93). Eksempler på andre problemer som hoper seg opp hos stønadsmottakerne er manglende tilgang på transportmidler som egen bil eller kollektivtransport, diskriminering, vold i hjemmet, egne barns helseproblemer, domfellelse og bostedsløshet (ibid.). Bildet er imidlertid ikke bare dystert: 20 prosent av langtidsmottakerne har få eller moderate problemer. Funksjonsevnestudien konkluderer med at det er disse 20 prosentene som representerer målgruppen for arbeidsrettede tiltak, mens de øvrige, altså *80 prosent* av langtidsmottakerne, "[...] antakelig har behov for mer langsiktig oppfølging"(Wel m.fl. 2006:102). Dette er et viktig poeng som ikke eksplisitt er tatt med i forslaget til kvalifiseringsprogram.

Regjeringen har uttalt at langtidsmottakere av sosialhjelp som er syke skal avklares for eventuell varig inntektssikring. Problemet er at mange av sosialklientene sliter med omfattende problemer som ikke har en klar medisinsk diagnose. Dagens regelverk for utstedelse av uføretrygd og andre inntektssikringsordninger er ikke endret, og fortsatt kreves det medisinsk diagnose for å få varig inntektssikring (Byberg 2008 [telefonsamtale]). Regjeringen utdyper ikke hvordan man har tenkt å gjøre varige inntektssikringer tilgjengelig for sosialhjelpsmottakerne uten å endre regelverket.

Kritikken av myndighetenes manglende fokus på langtidsmottakernes funksjonsproblemer er ikke ny. Evalueringsforskningen har påpekt det samme. Manglende sammenheng mellom mål, virkemidler og målgruppens forutsetninger har

vært et problem i flere tidligere tiltaksforsøk (Lødemel og Johannessen 2005:211-212; Husabø og Nervik 2006:74). Evalueringer har vist hvor vanskelig det er å målrette og tilpasse tiltak til langtidsmottakere av sosialhjelp, og at det ikke er mulig å gå for ett eller to typer tiltak som har vist positive effekter i evalueringer - for så å bruke dem på hele gruppen (Husabø og Nervik 2006:74).

### **5.6.3 Uklar brukermålretting**

For å greie å målrette tiltak, er det viktig å ha en oversikt over hva slags brukergrupper man står overfor. Tiltak for én brukergruppe, passer ikke nødvendigvis for en annen. Kartlegging og avklaring er viktig, noe som blir etterlyst i høringsrunden. Arbeids- og velferdsdirektoratet (28/3/07) og Sosial- og helsedirektoratet (30/3/07) etterlyser en felles arbeidsmetodikk for Nav-kontorene.

I forskningslitteraturen er det vanlig å kategorisere sosialklienter i tre grupper (Lipsky 1980 i Velvin 2005:49). Man skiller gjerne mellom 1) de ressurssterke, 2) de i midten og 3) de ressurssvake. Flere av de kommunale prøveprosjektene i det nasjonale tiltaksforsøket har brukt en tilsvarende tredeling av deltakerne for å skille mellom ulike type tiltak egnet til ulike grupper av klienter (Lødemel og Johannessen 2005:77).

Ut fra en slik tredeling vil de ressurssterke klientene ha mye ressurser og få problemer. De skårer høyt på utdanning og arbeidspraksis. Gruppen kommer gjerne fra middelklassen, men på grunn av noen problemer er de blitt sosialhjelpsmottakere (Velvin 2007:50). Den mellomst ressurssterke gruppen er den mest heterogene. Innenfor denne gruppen kan man skille mellom de som har mye ressurser og mye problemer eller lite ressurser og få problemer. Felles for dem er at de fleste sliter med psykiske og sosiale problemer av en slik art at de har hatt vanskelig for å lykkes i arbeidslivet. De har ofte arbeiderklassebakgrunn. Den tredje gruppen, de ressurssvake, er de vanskeligst stilte, og de har mange problemer og lite ressurser. Ofte sliter de med store rus og/eller psykiatriproblemer og med generell sosial mistilpasning. Ofte har de prøvd mange ulike tiltak tidligere (Kjørstad 2002 i Velvin

---

2007:51). Rusmisbrukerne er blant de sosialhjelpsmottakere som står lengst unna arbeidslivet (Wel m.fl. 2006:43-44). Et eksempel er en voksen, enslig mann med lav utdanning, lite arbeidserfaring, langvarig rusmisbruk og en del psykiske problemer.

De mest ressurssterke regnes å kunne gå i arbeid uten tiltak. De mellomst ressurssterke har best sjanser for å oppnå selvforsørgelse gjennom intensiv oppfølging over noe lenger tid. Her kan opptreningstiltak, arbeidsmotiveringstiltak, mestringskurs og så videre være relevant. Den mest ressurssvake gruppen derimot vil trenge langvarig og tett oppfølging av sosialkontoret. Enkelte vil sannsynligvis aldri lykkes i arbeidslivet, uavhengig av tiltak (Lødemel og Johannessen 2005:77;Pedersen 1993,1998).

Flere av prøveprosjektene i Tiltaksforsøket har gjort en slik systematisk kategorisering ved hjelp av et kartleggingsverktøy. Og med gode resultater:

De prosjektene som har arbeidet systematisk med kartlegging viser en vesentlig større kunnskap om hvem klientgruppen ved sosialkontoret er. En slik oversikt kan bidra til mer individualisert arbeid og til å imøtekomme klienten med riktig tiltak (Lødemel og Johannessen 2005:91).

Kartleggingen har også hatt positiv betydning for samarbeidet mellom instansene i arbeids- og velferdsforvaltningen: ”Når man samarbeider om kartlegging, vil fordeling av ansvar bli tydeligere og det blir lettere å forstå hverandres arbeid” (ibid.:92).

Regjeringen skriver ikke eksplisitt om en slik klientgruppeinndeling når de utreder målgruppen i utformingen av kvalifiseringsprogrammet. Likevel er det klart av de generelle inngangsvilkårene at de ressurssterke sosialhjelpsmottakerne ikke er målgruppe i kvalifiseringsprogrammet. Departementet frykter at tiltakene skal ha en ”innelåsningsmekanisme” ved å ta opp for ressurssterke deltakere: ”[...] det er uheldig dersom arbeidssøkere som ellers ville kommet raskt i arbeid, låses inn i en mer varig situasjon med stønadsmottak og aktivitetskrav” (St.meld.nr.9 (2006-2007):224).

Det er imidlertid ikke like klart i hvilken grad kvalifiseringsprogrammet retter seg mot klientgruppe to og tre. Er det de mellomste eller de ressurssvake som er målgruppen? Eller begge deler? Svaret vil være av avgjørende betydning for hvilke tiltak man kan regne med at fungerer og ikke. Departementet skriver i Arbeids, velferd og inkluderingsmeldingen at ”Tilbudet er ment for personer i målgruppen som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom en tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging” (St.meld.nr.9 (2006-2007):224). Videre står det: ”Alle vil ikke nå målet om arbeid, men deltakelse i programmet vil likevel kunne bidra til å bedre funksjonsevne og livskvalitet. Det kan for mange forutsette en godt tilpasset oppfølging også etter at programperioden er over” (ibid.).

Formuleringene tyder på at både de mellomste og de ressurssvake er i målgruppen. Forutsatt at de ressurssvake er en del av målgruppen, fremstår det igjen som et paradoks at målgruppen ikke er sikret noe annet enn arbeidsrettede tiltak etter loven, mens tiltak som rehabilitering, behandling og psykolog ikke er en obligatorisk del av kvalifiseringsprogrammet.

#### **5.6.4 Arbeid inn, aktivisering ut**

Gjennomgangen av Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen og den påfølgende odelstingsproposisjonen viser en endring i argumentasjonen, ved at fokuset på myke mål og tiltak som aktivisering, kvalifisering og rehabilitering er større i stortingsmeldingen enn i proposisjonen. Dette blir også påpekt i høringsrunden. Departementet får kritikk for å ha nedtonet betydningen av at kvalifiseringsprogrammet også skal bidra til bedre livskvalitet og funksjonsevne, uavhengig av om deltakeren greier å gå ut i arbeidslivet etterpå: ”[...] høringen er noe preget av en vanskelig balansegang som fremhever tiltak for å få klientene i arbeid, mens tiltak for aktivitet, bedre livskvalitet og funksjonsevne nedtones” (FM Hedmark 28/3/07). Andre påpeker det samme:

”Lovforslaget er i stor grad preget av en målsetning om at stønadsmottakere skal ut i arbeid. Dette synes motivert ut fra et synspunkt om at det er bra å arbeide, mer enn at

---

dette skal være et virkemiddel for å ivareta en forsvarlig inntektssikring” (FM Sør-Trøndelag 27/3/07).

”En hovedinnvending er at det i så liten grad nevnes **aktivitet** som en del av kvalifiseringsprogrammet”, skriver Kirkens Bymisjon (29/3/07) og foreslår at også de mest ressursvake får plass i kvalifiseringsprogrammet: ”[...] helt eller delvis deltakelse i ulike målrettede aktiviteter bør kvalifisere for deltakelse og gi rett til samme kvalifiseringsstønad”.

Høringsinstansenes fokus på aktivitetsfremmende tiltak er i tråd med hva nyere forskning sier om verdien av å delta i tiltak for sosialhjelpsavhengige. Tiltaksforsøket (Lødemel og Johannessen 2005:195) viser at selv om deres funn tyder på at kombinasjonen av målgruppens barrierer til arbeidslivet og de virkemidler som ble valgt ikke førte til at mange ble selvhjulpne gjennom eget arbeid, har forsøkene vært til nytte på andre måter. Deltakelsen har ført til positive endringer selv om de ikke kom i arbeid, enten ved at de ble sluset inn i utdanning, attføring eller nye arbeidsmarkedstiltak og kanskje tok et avgjørende steg mot integrering på arbeidsmarkedet. Mange ruset seg mindre og følte at de ble del av et arbeidsfellesskap som de tidligere ikke hadde opplevd. Anbefalingen er klar:

Tiltaksarbeidet må ta hensyn til de gevinster deltakelse gir også for de som har små utsikter til full arbeidsintegrering. En forutsetning for å lykkes med en slik strategi er at resultatmålene også omfatter bedring av deltakerens livskvalitet (Lødemel og Johannessen 2005:212).

Regjeringen svarer ikke eksplisitt på innvendingen om at de aller svakeste ikke blir godt nok ivaretatt. Arbeids- og inkluderingsdepartementet viser bare til at ordlyden i lovteksten blir som foreslått. I rettighetsfestingen av individuell tilrettelegging beholdes ordlyden om at programmet ”skal” inneholde arbeidsrettede tiltak og ”kan” inneholde andre tiltak. Beslutningstakerne utdyper ikke hvorfor eller hvordan de mener deltakerne tross innvendingene er garantert individuell utforming.

Prinsippet om individuell utforming av programmet er grunnleggende. Bestemmelsen om kvalifiseringsprogrammets innhold skal gi rom for et mangfold av tiltak. Målgruppen vil ha svært ulike forutsetninger og store variasjoner når det gjelder behov for bistand [...]. Det er departementets vurdering at ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen om tiltak i programmet ivaretar behovet for individuell tilpasning (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):36).

Når det gjelder etterlysning av bedre kartlegging og avklaring nyanserer regjeringen bildet ved å si at

”[...] det arbeides med å utvikle felles arbeids- og funksjonsevnevurdering for arbeids- og velferdsforvaltningen [...] Departementet er opptatt av at de skjønnsmessige vilkårene stiller krav til faglig kompetanse og vil følge opp dette området (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):35).

### 5.6.5 Uklare ansvarsforhold

En siste kritikk mot regjeringens forslag til innhold i programmet gjelder uklare juridiske ansvarsforhold i arbeids- og velferdsforvaltningen. Helse- og omsorgsdepartementet (2007), Arbeids- og velferdsdirektoratet (28/3/07) og Helsetilsynet (30/3/07) setter søkelys på at de arbeidsrettede tiltakene, som programmet *skal* inneholde, er statlige. Samtidig er det overordnede ansvaret for kvalifiseringsprogrammet kommunalt. Arbeidsrettede tiltak hører til arbeidsmarkedsloven, som sorterer under den statlige arbeids- og velferdsetaten i Nav. Kvalifiseringsprogrammet er på sin side regulert i sosialtjenesteloven, som forvaltes av den kommunale sosialtjenesten i Nav. ”De viktigste virkemidlene – arbeidsmarkedstiltak – i et slikt program vil bestå av tiltak som kommunen ikke har ansvar for” (HT 30/3/07).

Helsetilsynet (30/3/07) mener den uklare ansvarsdelingen kan føre til at det utvikler seg et A-lag og et B-lag av sosialklienter, ”[...] der A-laget vil utgjøre mottakere av tiltak/stønad fra den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen”. Forskningsbaserte erfaringer har som tidligere nevnt vist at den statlige arbeidsformidlingen har drevet positiv seleksjon av de mest ressurssterke deltakerne,

---

mens terskelen for å komme på kommunale tiltak har vært lavere (Lorentzen og Dahl 2005:41-42; Husabø og Nervik 2006:65).

Arbeids- og velferdsdirektoratet (28/3/07) er bekymret for at den statlige delen av Nav ikke har nok tiltak å tilby: "[...] dette bidrar også til at vi er usikre på om det er rimelig å betegne deltakelse i kvalifiseringsprogrammet som en rettighet". Direktoratet begrunner det med å vise til at arbeidsmarkedstiltak er rammestyrte:

[...] tiltaksressursene må fordeles og utmåles ift en generell arbeidsmarkedspolitisk vurdering hvor mange målgrupper og tiltaksbehov skal hensyntas [...] Dette kan innebære at Nav lokalt i perioder ikke kan tilby så mange tiltaksplasser som det er behov for i kvalifiseringsprogrammet [...] Det vil være knyttet store utfordringer til å forklare en bruker at et aktuelt arbeidsmarkedstiltak ikke er tilgjengelig når kvalifiseringsprogrammet er blitt fremstilt som en rettighet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (28/3/07) understreker viktigheten av at det til enhver tid er tilgjengelige tiltaksressurser for deltakerne i programmet, men at en slik rettighetsfesting sannsynligvis vil fortrenge andre brukere med behov for statlige arbeidsmarkedstiltak. Høringsinstansene ber om en klargjøring av ansvarsforholdet mellom stat og kommune, og en klargjøring av kriteriene for å motta hjelp fra den ene eller andre instansen.

På kritikken svarer departementet at det i praksis ikke skal spille noen rolle for deltakerne i programmet hvilke deler av arbeids- og velferdsforvaltningen som har det overordnede ansvaret (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):21-22). Implisitt sier regjeringen at delingen av ansvar mellom stat og kommune ikke svekker deltakernes rett til individuell tilrettelegging, slik noen høringsinstanser påpeker. Regjeringen forutsetter at instansene i Nav greier å samarbeide:

I forbindelse med opprettelsen av lokale Nav-kontor arbeides det med å etablere rutiner og systemer for å ivareta dette samarbeidet" [...] Den pågående Nav-reformen forutsetter, i tillegg til et utstrakt samarbeid, også en samordning av virkemidler både fra arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunenes ansvarsområder som er lagt til Nav-kontoret (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):22).

En annen begrunnelse for å legge det overordnede ansvaret for kvalifiseringsprogrammet til kommunene er at man "[...] sikrer at ordningen bygger videre på den erfaring og kompetanse kommunene har med hensyn til skjønnsutøvelse, tiltaksarbeid, tilrettelegging og oppfølging av personer i målgruppen" (ibid.). Regjeringen gjør derfor ingen nyanseringer, endringer eller ytterligere presiseringer i ansvarsforholdet mellom stat og kommune.

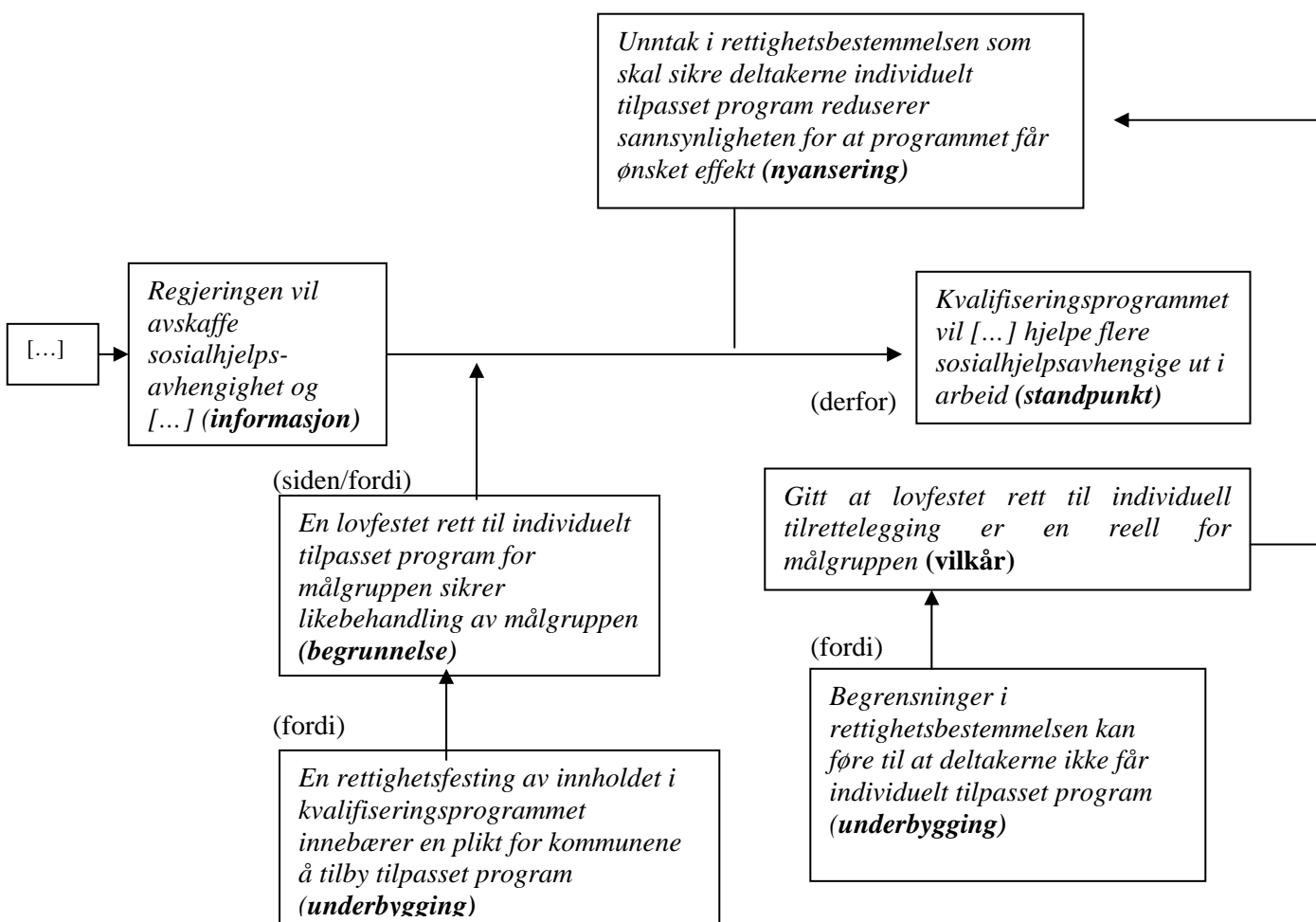
### **5.6.6 Holdbarhet og relevans**

Regjeringen får kritikk for svak rettighetsfesting av et individuelt tilpasset kvalifiseringsprogram. Tatt i betraktning sosialtjenestens uttalte intensjon om individuell tilrettelegging – og regjeringens egen presisering av at "målgruppen trenger mer tid og mer oppfølging enn det som tilbys i ordinære arbeidsmarkedstiltak" (Ot.prp.nr.70 (2006-2007):53), fremstår det som et paradoks at deltakerne kun er sikret arbeidsmarkedstiltak i programmet. Departementet skriver ikke eksplisitt hvilke klientgrupper programmet retter seg mot, men flere formuleringer i utredningen tyder på at både de mellomst ressursterke og de mest ressurssvake av sosialklientene er i målgruppen. Erfaringene og anbefalingene fra forskningen er entydige: For å utforme tiltak som ivaretar de svakeste, er det en forutsetning at tiltakene er fleksible og tilpasset den enkelte. For de mest ressurssvake er aktivitet, og ikke varig arbeid, det beste man kan forvente etter at denne gruppen har deltatt i tiltak.

I hvilken grad svekkes standpunktet av vilkåret? Det er ikke sikkert at ordlyden "kan" og "skal" i lovteksten vil ha negative konsekvenser for den individuelle tilretteleggingen for deltakere i kvalifiseringsprogrammet. I praksis er det ikke sikkert at Nav-kontorene vil være opptatt av denne juridiske nyanseringen i lovteksten. I tillegg vil Nav-kontorene ha mulighet til å korrigere praksisen sin underveis i iverksettingen av programmet, hvis det viser seg at tiltakene ikke er godt nok tilpasset deltakernes behov.



Samtidig er det en realitet at loven åpner for en begrensning i tilretteleggingen ved at deltakerne ikke er sikret det brede spekteret av tiltak som regjeringen i utgangspunktet legger opp til. Hvis praksis viser at Nav-kontorene fokuserer på å rekruttere deltakere til arbeidsrettede tiltak, uten at deltakerne egner seg for det eller er klare for det, øker sannsynligheten for at regjeringens påstand ikke går i oppfyllelse. Regjeringens argumentasjon er vag og tvetydig ved at den ikke gjør klart hvem som er målgruppen. Begrunnelsen mister også grad av relevans som støtte for standpunktet på grunn av begrensningene i rettighetsfestingen. Vilkår, med nyansering, er illustrert i figur 5.5.



**Figur 5.5** Vilkår og nyansering av argument om individuell tilpassing

## 5.7 Hva er alternativet?

Tatt i betraktning innvendingene mot utformingen av kvalifiseringsprogrammet - hva er alternativet? Flere evalueringsforskere har foreslått at arbeidslinjen bør ha mykere suksesskriterier. Lorentzen (2007:6,31,50) skriver i sin kunnskapsoppsummering at målet om selvberging gjennom arbeid og inntekt ikke er et realistisk mål for den vanskeligstilte gruppen som langtidsmottakere av sosialhjelp er.

Flere forskningsstudier viser at de aller svakeste i målgruppen har så dårlig funksjonsevne at de trolig aldri vil komme i arbeid (Lødemel og Johannessen 2005:77;Velvin 2007:4;Wel 2006:107-108). Erfaringer viser også at det er vanlig med positiv seleksjon av de mest ressurssterke sosialklientene i arbeidsmarkedsprogrammer. Effektivitet blir prioritert framfor likhet (Lorentzen 2007:31). Problemet da er at den virkelige målgruppen for fattigdomssatsingen risikerer å stå igjen - en liten gruppe sosialklienter med store og sammensatte problemer som rusproblematikk, psykiatri og generell sosial mistilpasning (Velvin 2007:130). For å forhindre dette, er et alternativ å sette ”myke” mål for fattigdomssatsingen, for eksempel mindre bruk av rusmidler, høyere livskvalitet, mer orden og struktur i hverdagen, bedre mestringskontroll og utvidet sosialt nettverk (Lorentzen 2007:31). Dette er effekter som er rapportert i enkelte kvalitative og kvantitative studier (Ravneberg 2004;Vannevjen 2001;Malmberg-Heimonen 2005 i Lorentzen 2007:31).

Velvin (2007:4), som har evaluert arbeidsrettede tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelpsmottakere, skriver:

Dette er en gruppe med store og sammensatte problemer som trenger tett, omfattende og langvarig oppfølging. Tiltak spisset for integreringen til ordinært arbeid er neppe et godt virkemiddel for denne gruppen. Kanskje bør man tone ned beskjeftighetsambisjonen og i stedet legge mer vekt på å styrke eller tilføre livskvalitet på andre områder, for eksempel deres ressurser, interesser og sosiale nettverk.

Selv om regjeringen enkelte steder i Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen nevner at bedre livskvalitet også er et mål med programmet, står det lite konkret om

---

hvordan det skal skje på andre måter enn gjennom arbeidsdeltakelse. Arbeid er det endelige målet.

En annen alternativ løsning på fattigdomsproblemet er borgerlønn, eller garantert minsteinntekt. Det finnes mange ulike typer borgerlønn, men den mest brukte definisjonen her i Norge er en ordning som bryter linken mellom arbeid og inntekt. Borgerlønn gis ubetinget til alle på individuell basis, uten behovsprøving eller krav om å arbeide (Stokkeland 2002:4). I de fleste variantene som er presentert, kombineres borgerlønnen med en flat skatt på all inntekt utover borgerlønnen, samt en avskaffelse av minstelønnsordningene (ibid.). Tanken bak er at en slik ordning faktisk skal bidra til økt arbeidsinnsats, nettopp fordi den er betingelsesløs (van Parijs 2004 i Kildal 2006:92). Den blir ikke trukket tilbake selv om man prøver seg i arbeidslivet – den kan kombineres inntil et visst politisk bestemt nivå (ibid.). Det finnes imidlertid lite empiri som kan underbygge effektene av en slik minsteinntekt (Stokkeland 2002:67). Borgerlønn som alternativ blir derfor ikke videre drøftet her. Borgerlønn har heller ikke vært tema i regjeringens skriftlige utredning av kvalifiseringsprogrammet. Hittil har det ikke vært sosialpolitisk klima i Norge for å fravike arbeidslinjeprinsippet (Kildal 20/12/07).

I vurderingen av disse alternativene er det viktig å prøve å skille ut hvilke forslag som er forskernes *meninger* og hva som er forslag underbygd av *forskning*. Å fjerne arbeidsdeltakelse som mål, enten det er gjennom mykere suksesskriterier for tiltak eller gjennom borgerlønn, har foreløpig vært gjenstand for lite empirisk forskning.

## 6. KONKLUSJON

### 6.1 Rett medisin?

#### *Er regjeringens argumentasjon for kvalifiseringsprogrammet holdbar og relevant?*

Flere begrunnelser i argumentasjonen for kvalifiseringsprogrammet har svakheter etter kriterier for holdbarhet og relevans i Toulmin-modellen. Flere av svakhetene som er avdekket svekker sannsynligheten for at kvalifiseringsprogrammet når målet om mindre sosialhjelpsavhengighet og fattigdom i Norge. Det er likevel ikke gitt at vilkårene og nyanseringene som er belyst i evalueringen vil få ødeleggende konsekvenser for effektene av kvalifiseringsprogrammet. Evalueringen av argumentasjonen har foregått på et teoretisk nivå. I en praktisk iverksettingsprosess kan mye tilpasses og forandres på. Det kan godt være at svakheter i den politiske utformingen av programmet blir rettet opp i implementeringsprosessen ute i kommunene, for eksempel på grunn av en god og velfungerende organisasjon. I vurderingen av oppgavens funn er det også viktig å ta forbehold om at analysen har belyst en avgrenset del av beslutningsprosessen, og at kvalifiseringsprogrammet ikke er sett i sammenheng med øvrige forslag i velferdspolitikken samt pågående endringer i organiseringen av velferdsforvaltningen. Et annet utvalg av data og andre tilnærminger enn den argumentasjonsteoretiske kunne ført til andre funn enn hva som kommer fram her.

Svakhetene som går fram av analysen er likevel viktige påpekninger om forhold og forutsetninger som *kan* bli hindre for en effektiv iverksetting av tiltak i kvalifiseringsprogrammet. Oppgavens analysefunn kan bidra til å øke forståelsen for hvordan styrker og svakheter i forutsetningene for tiltakene forplanter seg til senere faser i beslutningsprosessen.

### 6.1.1 Hovedfunn

En rekke vilkår og nyanseringer truer regjeringens påstand om at kvalifiseringsprogrammets vil løse problemet med sosialhjelpsavhengighet og varig inntektsfattigdom.

- **Usikkerheten av arbeidslinjens effekter svekker sannsynligheten for at kvalifiseringsprogrammet når sine mål:**

Regjeringen begrunner arbeidsrettingen i kvalifiseringsprogrammet med at arbeidslinjen er det beste virkemiddelet for å løse sosialhjelpsproblemet. Effektene av arbeidsrettede tiltak overfor målgruppen er usikre, blant annet fordi studiene ikke utelukker seleksjon. De effektene som *er* påvist, er små. Det eneste som er sikkert på bakgrunn av dagens kunnskapsstatus, er at det ikke finnes et entydig svar på spørsmålet om hvilke tiltak som fungerer. På den annen side: Er manglende kunnskapsgrunnlag en grunn til ikke å prøve ut nye tiltak? Regjeringen er ærlig om usikkerheten som er heftet ved effektene av tiltak og prøver ut nye strategier som vil bli evaluert. Pågående evalueringer av relevante prosjekter samt framtidige evalueringer av tiltak i kvalifiseringsprogrammet vil kunne være til hjelp for de enkelte Nav-kontorene når de skal korrigere egne opplegg.

- **Manglende bevisgrunnlag for effektene av økonomisk insentivbruk svekker sannsynligheten for at kvalifiseringsprogrammet når sine mål:**

Regjeringen begrunner innføringen av økonomiske insentiver i programmet med at en høyere kvalifiseringsstønad vil gi deltakerne trygghet og forutsigbarhet, som i neste omgang vil motivere langvarige sosialhjelpsmottakere til å delta i tiltak. Erfaringene med bruk av insentiver overfor denne gruppen tyder på at mangel på arbeidsmotivasjon ikke er en årsak til sosialhjelpsavhengighet. Forskningen fremhever individenes manglende ressurser og evner som årsak til at enkelte ikke kommer ut av fattigdom. Forskningsmiljøet advarer samtidig beslutningstakerne mot å fokusere for sterkt på vilje i utformingen av tiltak. Regjeringens begrunnelse for virkemidler som sikter mot å stimulere viljen til sosialhjelpsmottakerne mangler bevis

og underbygging. Selv om begrunnelsen for økonomiske insentiver mangler holdbarhet isolert sett, er det viktig å se begrunnelsen i lys av resten av argumentasjonen. Kvalifiseringsstønad må sees i lys av de andre tiltakene i programmet. Hvis innholdet i tiltakene er godt nok tilpasset den enkelte, viser erfaringene at en høyere stønad er en fordel for deltakerens motivasjon til å delta i kvalifiseringsprogrammet. Ulempen med insentivbruken er "straffen" deltakeren risikerer hvis han eller hun ikke oppfyller vilkårene som er stilt for deltakelse i programmet. Deltakerne risikerer avkorting i stønad eller å bli kastet ut av programmet. Med bakgrunn i kunnskapen om målgruppens sammensatte problemer i form av blant annet psykiske problemer og rusmisbruk, blir det avgjørende at kvalifiseringsprogrammet er tilpasset den enkeltes forutsetninger for å greie å beholde deltakerne i tiltak.

- **Begrensningene i retten til tilgangen til programmet svekker sannsynligheten for at regjeringen når målet om å få flere sosialhjelpsmottakere ut av varig inntektsfattigdom:**

Regjeringen rettferdiggjør kvalifiseringsprogrammet med at tilgangen er rettighetsfestet for personer som oppfyller inngangskriteriene. Det ligger imidlertid en begrensning i denne rettigheten: Nav-kontorene kan avvise søkere til programmet hvis kommunen ikke har kapasitet eller vilje til å tilby et individuelt tilpasset program. Alternativet er fortsatt økonomisk sosialhjelp. Dermed åpner regjeringen for at kvalifiseringsprogrammet kan praktiseres ulikt og med ulik kvalitet avhengig av bosted.

- **Begrensningene i en lovfestet individuell tilrettelegging av kvalifiseringsprogrammet svekker sannsynligheten for at regjeringen når målet om redusert sosialhjelpsavhengighet:**

Regjeringen rettferdiggjør kvalifiseringsprogrammet med at deltakerne er lovmessig sikret individuelt tilrettelagte tiltak. Et grunnleggende prinsipp i programmet at det skal inneholde et bredt spekter av fleksible tiltak og at den enkelte har krav på et

individuelt tilpasset program. Likevel har denne rettigheten flere begrensninger ved seg. Regjeringen har gitt det enkelte Nav-kontor stor frihet i hvilke tiltak programmet kan inneholde. Det eneste departementet stiller som krav, er at tiltakene er arbeidsrettede. Andre lavterskeltiltak, som behandling, rehabilitering, psykolog, arbeidstrening og så videre, er ikke obligatoriske i programmet. Det fremstår som et paradoks siden regjeringen legger til grunn at målgruppen har til dels omfattende og sammensatte problemer. Begrensningene i tilretteleggingen står også i kontrast til erfaringene fra evalueringsforskningen, som er entydige: Skal langtidsmottakere av sosialhjelp ha mulighet til å komme i arbeid, er det avgjørende med individuell tilpasning av tiltak kombinert med langsiktig oppfølging. Konsekvensen er at særlig de mest ressurssvake i målgruppen står i fare for å falle mellom alle stoler. Dropper de ut av programmet eller mister plassen fordi de ikke har fulgt reglene, er ”straffen” å bli tilbakeført til økonomisk sosialhjelp, men da med en avkorting i stønadsnivået. Siden mange ikke har en medisinsk diagnose, og sliter med for eksempel kombinasjonsproblemet rus/psykiatri, kvalifiserer de heller ikke for varige inntektssikringsordninger slik regelverket er utformet i dag.

- **Fokuset på aktivitet og kvalifisering i kvalifiseringsprogrammet blir nedtonet fra den ene beslutningsfasen til den andre:**

Fokuset på en inkluderende arbeidslinje i form av brede, helhetlige, fleksible og kvalifiserende tiltak er større i Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen (St.meld.nr.9 (2006-2007)) enn i odelstingsproposisjonen (Ot.prp.nr.70 (2006-2007)), der arbeidsrettede tiltak og jobbsøking står mer sentralt. Regjeringen får kritikk for ikke å ha tatt tilstrekkelig hensyn til målgruppens begrensede funksjonsevne i det endelige vedtaket. En sentral utfordring for kvalifiseringsprogrammet er å unngå fløteskumming av de deltakerne som er mest attraktive for arbeidslivet, som eksempelvis unge mennesker med få barrierer til arbeidsmarkedet (Lødemel 2008). I verste fall får man en situasjon der de minst attraktive på arbeidsmarkedet blir igjen i sosialhjelpen med lave ytelser og et krav på seg om arbeid for sosialhjelp (ibid.).

Målet med kvalifiseringsprogrammet er å innføre en mer inkluderende arbeidslinje som tar hensyn til de aller svakeste på arbeidsmarkedet. For at arbeidslinjen skal ha suksess i sosialhjelpspolitikken, blir følgende forutsetninger viktige:

- Målgruppens funksjonsproblemer må tas på alvor.
- Kommunene må ha kapasitet og vilje til å følge opp Nav-satsingen med tilstrekkelige ressurser og kompetanse, slik at kvalifiseringsprogrammet for det første når fram til målgruppen, og at deltakerne i neste omgang får et kvalitetsmessig godt tilbud.
- Økonomiske insentiver må fungere overfor målgruppen, og nivået på den økonomiske ytelsen i kvalifiseringsprogrammet må være høy nok til å skape trygghet og forutsigbarhet.

### **6.1.2 Erfaringer med Toulmin-modellen**

Selv om Toulmin-modellen er mye omtalt som en velegnet metode for policyanalyse, har den i relativt liten grad vært anvendt empirisk i statsvitenskapelige studier i Norden. Metoden er brukt i denne oppgaven - med stort sett gode erfaringer. Det har vært nødvendig å forenkle modellen ved at argumentene i studien ikke ble kategorisert i ulike argumentstrategier og argumentfeil slik Toulmin åpner for. Vurderingen er at en slik kategorisering ikke ville hatt nevneverdig betydning for analysen, siden formålet med studien er å evaluere holdbarhet og relevans. Argumentfeil er påpekt i analysen, men er ikke systematisert i Toulmins forhåndsdefinerte kategorier.

Toulmin-modellen har vært nyttig, fordi den på en god måte har lagt til rette for en stegvis systematisering av argumentene i en omfangsrik beslutningsprosess. Implisitte og eksplisitte begrunnelser er kartlagt gjennom bruk av modellen og har lagt grunnlaget for en kritisk evaluering av forutsetningene for programmet. Rekonstruksjonen har vært tidkrevende å utføre og utfordrende å presentere på en enkel måte. Gasper (2000:5) og Ball (1994:26) har kritisert modellen for at den ikke



evner å fange opp argumenter på detaljnivå, og det gir denne studien dem delvis rett i. Rekonstruksjon og evaluering av argumentene har skjedd på et overordnet nivå konstituert etter innholdet i beslutningsprosessen, slik blant annet Voss (2006,1983) tidligere har brukt modellen. Standpunktet utgjør innføringen av kvalifiseringsprogram, informasjonskomponenten er årsaksbildet, mens begrunnelsene utgjør rettferdiggjøringen av virkemidlene i programmet. Argumenter på detaljnivå, som for eksempel konkrete forslag til inngangskriterier og virkemidler i kvalifiseringsprogrammet, er drøftet i teksten og er ikke med i figurene. Det var nødvendig for gjøre analysen oversiktlig og forståelig. Vurderingen er at analysen ikke taper noe av den grunn, så lenge detaljene i programmet er drøftet grundig i lys av deres funksjon i den overordnende argumentstrukturen,

## 6.2 Veien videre

Videre forskning på kvalifiseringsprogrammet vil vise om svakhetene i regjeringens argumentasjon får de praktiske implikasjonene som er drøftet i denne oppgaven. Evalueringer av programmet er allerede igangsatt, blant annet av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), som skal undersøke programmets implementering, inngangsvilkår, oppfølgingsmetoder, tiltaksbruk, organisering samt resultater og effekter (Arbeidsforskningsinstituttet 2008). Arbeids- og velferdsdepartementet skriver i odelstingsproposisjonen at evalueringene vil danne grunnlag for eventuelle justeringer av kvalifiseringsprogrammet (Ot.prp.70 (2006-2007):8).

Denne masteroppgaven kan leses som et innspill om viktige utfordringer som AFI, regjeringen og praktikere i Nav bør ha spesielt fokus på, nemlig om begrenset tilgang til programmet er omfattende ved for eksempel fløteskumming av de mest ressurssterke sosialklientene, om den individuelle tilretteleggingen er mangelfull, om funksjonsevnen til deltakerne blir overvurdert og om en høyere kvalifiseringsstønad øker motivasjonen for deltakelse i programmet.



## Kildeliste

- Adresseavisa (15/4/08) *Sosialklienten skal avskaffes*. [online]. Tilgjengelig:  
<http://www.adressa.no/nyheter/okonomi/article1064598.ece>
- Arbeidsforskningsinstituttet (2008). *Navs kvalifiseringsprogram evalueres*. [online].  
 Tilgjengelig: [http://www.afi-wri.no/modules/module\\_123/proxy.asp?I=3888&C=1&D=2&mids](http://www.afi-wri.no/modules/module_123/proxy.asp?I=3888&C=1&D=2&mids)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (28/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren] [online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/AVdir.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/AVdir.pdf)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2/11/07). *Ruller ut kvalifiseringsprogrammet mot fattigdom*. [Pressemelding nr. 32] [online] Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/pressemeldinger/2007/Kvalifiseringsprogram.html?id=487539>
- Arbeids- og velferdsdepartementet (14/4/08). – *Kvalifiseringsprogrammet – et veiskille i norsk sosialpolitikk*. [online]. Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/aktuelt/nyheter/2008/--kvalifiseringsprogrammet--et-veiskille.html?id=507344>
- Baldersheim, Harald (4/3/08). Re: Spørsmål om Toulmin (mariadei@student.sv.uio.no) [online] – Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no
- Baldersheim, Harald (2007a). *Kva er eit policyproblem? Om problemstrukturering*. Forelesning STV 4406B. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. 14/11/07.
- Baldersheim, Harald (2007b). *Kommunikasjon i policyprosessen. Argumentasjon og formidling*. Forelesning STV 4406B. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. 21/11/07.
- Ball, W.J. (1994). “Using Virgil to Analyse Public Policy Arguments: A System Based on Toulmin’s Informal Logic”, *Social Science Computer Review* 12:26-37.
- Bergen kommune (12/3/97). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online]. Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Bergström, Göran og Kristina Boreus (2005). *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.

- Besl. O. nr. 1(2007-2008): Lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover. [online]. Tilgjengelig: <http://www.stortinget.no/beso/beso-200708-001.html>
- Borgeraas, Erling (2005). *Knapphetens økonomi*. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning. Rapport 12.
- Brevik, Ivar (2008). "Arbeidsmoralisme mot fattigdom". LO Aktuelt 3. mars.
- Brockriede, W. og D. Ehniger (1960). "Toulmin on argument: An interpretation and application". *Quarterly Journal of Speech*. 46:44-53.
- Brofoss, Karl Erik og Ole Wiig (2006). *Bruk av forskning. Fasettert begrep – mange forklaringsmodeller*. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning. Rapport 2006:2.
- Bryn, Mariann Deila (2007). *Om langtidsmottak av sosialhjelp – begrunnelser for innføring av kvalifiseringsprogrammet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Emneoppgave STV 4406B.
- Byberg, Eldrid (2008). *Telefonsamtale med seniorrådgiver i Arbeids- og velferdsdepartementet*, 28. mars.
- Clark, T.D (1979). "An analysis of recurrent features of contemporary American radical, liberal, and conservative political discourse". *The Southern Speech Communication Journal*. 44:399-422.
- Dagbladet (9/11/05). "Sosialklienter skal stå opp om morran" [online] Tilgjengelig: <http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001050086879&tag=item&words=sosialklienter%3Bskal%3Bopp%3Bom%3Bmorran>
- Dagbladet (9/11/05). "Jeg vil være nådeløs mot dem som nekter å skrive under på en velferdskontrakt" [online] Tilgjengelig: <http://www.dagbladet.no/tekstarkiv/artikkel.php?id=5001050086823&tag=item&words=sosialklienter%3Bskal%3Bopp%3Bom%3Bmorran>
- Dahl, Espen (2003). "Does "workfare" work? The Norwegian experience". *International Journal of Social Welfare*. 12 (4): 274-288.
- Dahl, Espen og Lisbeth Pedersen (2001). "Workfare in Europe. Does it Work? Summary of Effect Evaluations of Workfare Programmes in Six European Countries", s. 69-76 i Ivar Lødemel (red.): *Workfare in Six European nations. Findings from evaluation and recommendations for future development*. Presentert på The Conference Welfare to Work in Europe and the US. Oslo, 5. oktober. Foreløpig rapport.
- Dahl, Grete, Anette Walstad Enes, Tor Jørgensen og Cassie Trewin (2006). *Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Rapport 2006/13. [online]. Tilgjengelig: [http://www.ssb.no/emner/03/04/30/rapp\\_200613/rapp\\_200613.pdf](http://www.ssb.no/emner/03/04/30/rapp_200613/rapp_200613.pdf)
- Danziger, Sheldon (2000). *Approaching the limit: lessons from welfare reform*. Michigan: University of Michigan.

- 
- Dean, Hartley (2003). *Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs*. Cambridge: University Press.
- Dunn, William (2004). *Public Analysis. An introduction*. New Jersey: Pearson-Prentice Hall.
- Dunn, William (1990). "Justifying Policy Arguments. Criteria for Practical Discourse", *Evaluation and Program Planning*. 13:321-329.
- Dunn, William (1982). "Reforms as Arguments". *Science Communication*. 3:293-326.
- Fellesorganisasjonen (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Fellesorganisasjonen\\_FO.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Fellesorganisasjonen_FO.pdf)
- Fevang, Elisabeth, Knut Røed, Lars Westlie, Tao Zhang (2004). *Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk utvikling. Rapport 6.
- Fischer, F. (1982). "Science and critique in political discourse: Elements of a postpositivistic methodology". *Telos*. 10-52:9-32.
- Forum for arbeidstrening (27/3/07). *Forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i Sosialtjenesteloven - kommentarer fra FFA*. [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Forum\\_for\\_Arbeidstrening.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Forum_for_Arbeidstrening.pdf)
- Fredrikstad kommune (29/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven..* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven..* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/FFO.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/FFO.pdf)
- Fylkesmannen i Hedmark (28/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Fylkesmannen\\_i\\_Hedmark.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Fylkesmannen_i_Hedmark.pdf)

- Fylkesmannen i Nordland (29/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Fylkesmannen\\_i\\_Nordland.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Fylkesmannen_i_Nordland.pdf)
- Fylkesmannen i Oppland (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Fylkesmannen\\_i\\_Oppland.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Fylkesmannen_i_Oppland.pdf)
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (27/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Fylkesmannen\\_i\\_Sor\\_Trondlag.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Fylkesmannen_i_Sor_Trondlag.pdf)
- Fylkesmannen i Rogaland (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Fylkesmannen\\_i\\_Rogaland.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Fylkesmannen_i_Rogaland.pdf)
- Fylkesmannen i Vest-Agder (20/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Fylkesmannen\\_Vest\\_Agder.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Fylkesmannen_Vest_Agder.pdf)
- Gaspar, Des (2000). *Structures and meaning a way to introduce argumentation analysis in policy studies education*. The Hague: Opras – The Institute of Social Studies. Arbeidsnotat 317.
- Gaspar, Des (1996). "Analysing Policy Arguments". *The European Journal of Development Research*. 8-1:36-62.
- Hagen, Kåre og Ivar Lødemel (2004). "Fattigdom og sosial eksklusjon", s. 210-234 i Frønes, Ivar og Kjølørød, Lise (red) (2004). *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Halvorsen, Knut (1995). "I ditt ansikts sved skal du ete ditt brød": Om arbeid og velferd", s. 106-123 i Lingås, Lars Gunnar (red). *Myten om velferdsstaten – 25 år etter. En antologi om norsk sosialpolitikk*. Oslo: Pax Forlag.
- Hamarøy kommune (29/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>

- 
- Hambrick, Ralph S (1974). "A Guide for the Analysis of Policy Arguments". *Policy Sciences* 5: 469-478.
- Hart, R.P. (1973). *On Applying Toulmin. The analysis of practical discourse. In explorations in rhetorical criticism*. Pennsylvania: University Park.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2007). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Hitchcock, David (20/2/08). Re: A question about the Toulmin model (mariadei@student.sv.uio.no) [online] – Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no
- Hitchcock, David og Bart Verheij (red) (2006). *Arguing on the Toulmin modell. New Essays in Argument Analysis and Evaluation*. Dordrecht: Springer.
- Husabø, Gunnar og Jon Arve Nervik (2006). *Kampen mot fattigdommen: Forskning om tiltak for sosialhjelpsmottakere*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Johannessen, Asbjørn (2000) "Velferd uten begrensninger? Velferdsreformer i Norge 1990-2000." Aalborg: Center for Komparative Velfærdsstudier, Institut for Økonomi, Politikk og Forvaltning. Konferansepaper. [online]. Tilgjengelig:  
[http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/2000-18-Velferdutenbegrensninger\(AJ\).pdf](http://www.socsci.auc.dk/ccws/Workingpapers/2000-18-Velferdutenbegrensninger(AJ).pdf)
- JussBuss (2007). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Juss\\_Buss.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Juss_Buss.pdf)
- Jørgensen, Charlotte (19/2/08). Re: Spørsmål om Toulmin (mariadei@student.sv.uio.no) [online] – Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no
- Jørgensen, Charlotte og Merete Onsberg (2006). *Praktisk argumentation*. København: Nyt Teknisk Forlag.
- Karlsen, Gunnar (10/3/08). Re: Spørsmål om bruk av argumentasjonsanalyse (mariadei@student.sv.uio.no) [online] – Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no

- Karlsen, Gunnar (2006). *Språk og argumentasjon for samfunnsvitere*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kildal, Nanna (20/12/07). "Borgerlønn uten vilkår" i Bergens Tidende [online] Tilgjengelig: <http://www.bt.no/meninger/kronikk/article462046.ece>
- Kildal, Nanna (2006). "En grunninntekt til alle?", s. 84-110 i Kildal, Nanna og Elvbakken, Kari Tove (red.). *Velferdspolitiske utfordringer. Risiko, prioriteringer og rettferdighet*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kildal, Nanna (1999). "Arbeidslinja, ansvar og selvrespekt". Presentert på avslutningskonferansen for Velferd og samfunn. Oslo, 2.-23. april. Konferansepaper.
- Kildal, Nanna (1998). "Velferd og arbeidspunkt. Om arbeidslinjens begrunnelse". Tidsskrift for velferdsforskning. 1(1).
- Kirkens Bymisjon Oslo (29/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online]. Tilgjengelig: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Kirkens\\_bymisjon.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Kirkens_bymisjon.pdf)
- Kjeldsen, Jens E. (2006). *Retorikk i vår tid. En innføring i moderne retorisk teori*. Fagernes: Spartacus forlag.
- Kjellehold, Alice (1995). *Sosialhjelp på vilkår. Om bruk av vilkår og avtaler ved tildeling av sosiale ytelser*. Oslo: Juridisk forlag.
- Kjørstad, Monica (2002). *Sosialhjelp og arbeidspunkt. Utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen*. Oslo: Høgskolen i Oslo. HiO-rapport 2002/11.
- Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (2007). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Kongsvinger kommune (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Kongsvinger\\_kommune.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Kongsvinger_kommune.pdf)
- Landsorganisasjonen i Norge (16/4/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online] Tilgjengelig: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/LO.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/LO.pdf)



- 
- Lier kommune (29/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online] Tilgjengelig: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Lier\\_kommune.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Lier_kommune.pdf)
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in the Public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lorentzen, Thomas (2007). *Kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen*. Oslo: Fafo. Rapport 33.
- Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2005). "Active labour market programmes in Norway – are they helpful for social assistance recipients?" *Journal of European Social Policy* 15-1:27-45.
- Lovdata (14/4/08). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* [online] Tilgjengelig på [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no): <http://www.lovdata.no/all/hl-20060616-020.html#19>
- Lødemel, Ivar (2008). "Kvalifiseringsprogram og sosialhjelp. Om arbeidslinja som strategi i kampen mot fattigdom". Presentert på Fattigdomskonferansen. Ålesund, 7-8. mai. Konferansepaper.
- Lødemel, Ivar og Asbjørn Johannessen (2005). *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004*. Oslo: Høgskolen i Oslo. Rapport 1.
- Lødemel, Ivar (red) (2002). *Workfare in Six European nations. Findings from evaluation and recommendations for future development*. Oslo: Fafo. Fafo-notat 2002/24.
- Lødemel, Ivar (1997). *Pisken i arbeidslinja. Om iverksetjinga av arbeid for sosialhjelp*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. Rapport 226.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven-London: Yale University Press.
- Malmonen-Heimonen, Ira (2005). *Public welfare policies and private responses – Studies of European labour market policies in transition*. Helsinki: Finnish Institute Occupational Health.
- Mølla kompetansesenter (27/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online]. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>

- Narvik kommune (2007). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online]. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Naustdalslid J. og M. Reitan (1994). *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. Oslo: NIBR/TANO.
- Nilsen, Kristine Lier (2005). *Kartleggingsverktøy – til hvilken nytte og for hvem? Om kartlegging av arbeidsevne hos sosialklienter i tiltakskommuner*. Oslo: Høgskolen i Oslo, avdeling for økonomi, kommunal og sosialfag. Hovedoppgave.
- Nordland fylkeskommune (28/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online] Tilgjengelig: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Nordland\\_fylkeskommune.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Nordland_fylkeskommune.pdf)
- Norsk ergoterapeutforbund (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Norsk helse- og sosiallederlag i Nordland (2007). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Norsk offentlig utredning (NOU 2004:13). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/NOUer/2004/NOU-2004-13.html?id=149978>
- Norsk tjenestemannslag (29/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online] Tilgjengelig: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Norsk\\_Tjenestemannslag.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Norsk_Tjenestemannslag.pdf)
- Norsk tjenestemannslag (11/4/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>

- Ot.prp.nr.70 (2006-2007): Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover.[online] Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/otprp/20062007/Otprp-nr-70-2006-2007-.html?id=471846>
- Ot.prp.nr 29 (1990-1991): Om lov om sosiale tjenester.
- Odelstingsdebatten (18/10/07). Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og i enkelte andre lover. [online] Tilgjengelig: <http://www.stortinget.no/otid/2007/oi071018.html>
- Parsons, Wayne (1995). *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Pedersen, Jan-Tore (1998). *Er arbeidslinjen egnet til å hjelpe klientene ut av stønadsrollen? Langtidsoppfølging av effekter av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmisbrukere*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Pedersen, Jan-Tore (1993). *Arbeid eller tvangsarbeid. Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelmissbrukere*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pryser, Tore (1988). *Klassen og nasjonen (1935-1946)*. Oslo: Tiden.
- Rambøll Management (2007). *Evalueringsrapport av forsøket Tettere individuell oppfølging av personer som trenger særlig bistand for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsretta tiltak*. Oslo: Rambøll Management. Delrapport II, desember.
- Ravneberg, Bodil (2004). *Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det?* Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Notat 11.
- Reitan, Magne (5/3/08). Re: Spørsmål om Toulmin (mariadei@student.sv.uio.no) [online] - Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no
- Reitan, Magne (2005). *Logikk og argumentasjonsteori*. Trondheim: NTNU.
- Rosenvold, Jonas (2007). *Velferd, utjamning, fattigdom. Problemrepresentasjoner i tre stortingsmeldinger om velferdspolitik*. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for sammenliknende politikk. Hovedoppgave. [online]. Tilgjengelig:  
<http://ugle.svf.uib.no/sampol/filer/2124.pdf>
- Rådet for psykisk helse (2007). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren].[online]. Tilgjengelig:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Sandvik, Margareth (18/1/08). Re: Spørsmål om argumentasjonsanalyse (mariadei@student.sv.uio.no) [online] - Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no

- Sandvik, Margareth (2002). "Argumentasjonsanalyse", s. 239-347 i Svennevig, J.. M. Sandvik og Vagle, W (2002). *Tilnærminger til tekst. Modeller for språklig tekstanalyse*. Oslo: Landslaget for norskundervisning. Cappelen Akademisk Forlag.
- Seim, Sissel (2006). *Egenorganisering blant fattige. En studie av initiativ, mobilisering og betydning av Fattighuset*. Göteborg: Göteborgs Universitet, Institutionen för socialt arbete. Doktoravhandling.
- Schafft, Angelika, Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik (2005). *Evaluerings av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Delrapport 2. Notat 1.
- Sigrell, Anders (20/2/08). Re: Spørsmål om Toulmin (mariadei@student.sv.uio.no) [online] – Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no
- Sigrell, Anders (2001). *Att övertyga mellan radarna. En retorisk studie om underförståddheter i modern politisk argumentation*. Åstorp: Retorikförlaget
- Sosialkomiteen Innst.S.nr. 222 (1999-2000): Innstilling frå sosialkomiteen om fordeling av inntekt og levekår i Noreg (Utjamningsmeldinga). [online] Tilgjengelig: <http://www.stortinget.no/inns/1999/199900-222-005.html>
- Sosial- og helsedirektoratet (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Statens helsetilsyn (30/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online] Tilgjengelig: [http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram\\_vpa/Helsetilsynet.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/horing/2007/kvalifiseringsprogram_vpa/Helsetilsynet.pdf)
- Steiro, Asbjørn, Geir Smedslund og Mons Georg Rud (2006). *Tiltak for å inkludere sosialhjelpsmottakere i arbeidsmarkedet*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten. Notat 5.
- St.meld.nr.50 (1998-99). Utjamningsmeldinga. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stmeld/19981999/Stmeld-nr-50-1998-99-.html?id=431369>
- St.meld.nr.6 (2002-2003): Tiltaksplan mot fattigdom. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stmeld/20022003/Stmeld-nr-6-2002-2003-.html?id=196483>
- St.meld.nr.9 (2006-2007): Arbeid, velferd og inkludering. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stmeld/20062007/Stmeld-nr-9-2006-2007-.html?id=432894>

- Stokkeland, Sven (2002). *Borgerlønn*. Oslo: Universitetet i Oslo, Økonomisk Institutt. Hovedoppgave. [online] Tilgjengelig: <http://www.duo.uio.no/publ/okonomisk/2002/4723/Stokkeland.pdf>
- St.prp.nr.46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. [online] Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stprp/20042005/Stprp-nr-46-2004-2005-.html?id=210402>
- Toulmin, Stephen, Richard Rieke og Allan Janik (1984). *An introduction to reasoning*. New York: Macmillan Publishing Co., Inc.
- Terum, Lars Inge (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Terum, Lars Inge (1996). *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Van Parijs, Phillippe (2004). "A basic income: A simple and powerful idea for the twenty-first century". I *Politics and Society*. 32 (1):7-39.
- Vannevjen, Heidi (2001). *Arbeid for sosialhjelp – klientenes egne opplevelser og erfaringer. En kvalitativ undersøkelse*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Hovedoppgave.
- Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik og förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Velferdsalliansen (28/3/07). *Høring - forslag om kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i nytt kapittel 5A i sosialtjenesteloven* [brev til arbeids- og inkluderingsministeren]. [online]. Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/hoeringer/hoeringsdok/2007/Horing---Forslag-om-kvalifiseringsprogra/Horingsuttalelser/Horingsuttalelser.html?id=457541>
- Velvin, Gry (2007). *Arbeidsretta tiltak – hjelp eller barriere? Klientenes opplevelse og erfaring med aktive tiltak for sosialhjelpsmottakere*. Oslo: Høgskolen i Oslo. Hovedfagsoppgave.
- Verheij, Bart (21/2/08). Re: A question about the Toulmin model. (mariadei@student.sv.uio.no) [online] – Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no
- Voss, James F. (4/4/08). Re: Problem solving (mariadei@student.sv.uio.no) [online] – Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no
- Voss, James F. (20/3/08). Toulmin and so on (mariadei@student.sv.uio.no) [online] – Tilgjengelig via epost: mariadei@student.sv.uio.no
- Voss, James F (2006). "Toulmin's modell and the solving of ill-structured problems", s. 303-311 i Hitchcock, David og Verheij, Bart (red): *Arguing on the Toulmin Model: New Essays in Argument Analysis and Evaluation*. New York: Springer.

- Voss, James, Sherman Tyler og Laurie Yengo (1983). "Individual differences in the solving of social science problems". *Individual differences in cognition*. Vol. 1.
- Wel, Kjetil Arne van der og Espen Dahl, Ivar Lødemel, Borghild Løyland, Sille Ohrem Naper og Marit Slagsvold (2006). *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo: Høgskolen i Oslo. Rapport 29.
- Weinstein, M. (1990). "Towards Research agenda for informal logic and critical thinking". *Informal logic*. 12-3:121-143.
- Weiss, Carol (red) (1977). *Using Social Research in Public Policy Making*. Toronto: Lexington Books.
- Weiss, Carol (1978). "Research that influences policy". I L.E. Lynn (red): *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*. Washington D.C.: National Academy of Science. Study Project on Social Research and Development. Vol.5.
- Wikström, Peter (2007). *Den argumenterande Olof Palme*. Örebro: Örebro universitet. Lic.Avhandling.
- Yin, Robert (2003). *Casestudy research. Designs and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc
- .

## Vedlegg: Rekonstruksjon

